

Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela

Héctor Briceño / Thais Maingon

ENERO DE 2015

- La participación tiene antecedentes importantes en la sociedad venezolana distribuidos en distintos actores políticos y sociales. No obstante, la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la República en 1998 le daría un giro que borraría del sentir colectivo cualquier otra referencia anterior.
- El nuevo modelo de democracia “participativa y protagónica” tras diversos ensayos, se levanta a partir de los Consejos Comunales como pilar fundamental de la participación protagónica del pueblo en la toma de decisiones y en la gestión pública.
- El modelo participativo de la democracia, encarna cada vez más una alternativa al modelo ya conocido de democracia representativa, a la que muy probablemente pretende sustituir. Sin embargo, las pocas certezas que existen en torno a ella, y la casi ausencia de referencias, generan incertidumbre y escepticismo en la población.
- A pesar de la intensiva promoción en tiempos recientes de la democracia participativa en Venezuela, ésta está teniendo niveles de apoyo inferiores al promedio de la región, e incluso este apoyo está presentando una tendencia a la disminución.



Índice

Introducción	5
■ 1. Antecedentes de la participación en Venezuela	6
■ 2. La democracia participativa en la Constitución de 1999	8
<i>2.1 Primera etapa de la Democracia Participativa 2000 – 2005.</i> <i>Los Consejos Locales de Planificación Pública: El territorio como espacio</i> <i>para la acción colectiva.....</i>	11
<i>2.2 Segunda etapa 2006-2014:</i> <i>La primacía de los Consejos Comunales como espacios de participación</i>	13
2.2.1 Creación de los Consejos Comunales 2006	13
2.2.2 Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2009 y el paquete de leyes del Poder Popular 2010.....	15
2.2.3 Respuesta social y política a la nueva arquitectura institucional	18
■ Comentarios finales	23
Bibliografía	25
Leyes	27



Introducción

La participación ciudadana es considerada un componente fundamental para el desarrollo de la democracia. Una expresión de ello es la introducción y creación de instancias que promuevan, fomenten y amplíen la participación, en las reformas y/o nuevas redacciones realizadas a la diferentes Constituciones de varios países de la Región, como por ejemplo en la de Perú de 1979, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Bolivia en 1994, Cuba en 1992 y la de Venezuela de 1999. La participación comunitaria reaparece en estos textos como una opción frente al creciente desencanto con la política, como parte de las reformas del Estado y como condición para llevar adelante las reformas institucionales más urgentes que permitan recuperar la capacidad de legitimación del sistema político de la democracia.

Hay muchos modos de analizar los cambios habidos en la participación política y social en Venezuela que ineludiblemente están atados al modelo implementado en años recientes del sistema político. El más significativo de ellos se refiere al proyecto de sociedad que está pautado en el Constitución de 1999. Ello se podría resumir en el cambio del modelo de democracia representativa por el de democracia participativa y protagónica. En este sentido, las preguntas que esto plantea son: ¿En qué consiste la democracia participativa y si realmente la sociedad venezolana está transitando hacia ella? ¿Cuáles son en este momento los mecanismos de participación que impulsa el Estado venezolano? ¿Cuáles son las principales características de este modelo de democracia que se intenta construir en el país?

Este trabajo examina la Democracia Participativa en Venezuela entre los años 1999 y 2013, con especial énfasis en los Consejos Comunales (CC) como instancias de participación centrales de este modelo.

El principio de democracia participativa y protagónica plasmado en la Carta Magna de 1999, se tradujo en la creación de nuevos espacios de interacción que tenderían a sustituir las organizaciones políticas y sociales existentes, creando canales de comunicación directos entre los ciudadanos y

el Estado (a través del poder ejecutivo). Al espacio tradicional de interacción de la democracia representativa, como es la escena parlamentaria, la democracia participativa agrega otros espacios.

Uno de los principales puntos de análisis de este trabajo es discutir si las distintas figuras propuestas con este objetivo pueden ser definidas como espacios de participación ciudadana o más bien como mecanismos de captura de la participación y si están destinadas a que el ciudadano (pueblo, sociedad) ocupe un papel protagónico y autónomo frente al Estado o más bien que participe conjuntamente con el Estado y sus instituciones en la búsqueda de respuestas a sus demandas. En este sentido, el presente trabajo abordará con especial énfasis los CC, pues son estos los espacios que se han impulsado como en el epicentro de la participación ciudadana y por tanto de la Democracia Participativa.

En comparación al diseño institucional plasmado en la Constitución de 1961, la Carta Magna de 1999 privilegia la distribución territorial del poder frente a la dimensión funcional en lo que respecta a la interacción entre los actores políticos y sociales. El ámbito institucional está compuesto por el espacio parlamentario que tiene representación en los niveles nacional, regional y local. Se había previsto similar distribución territorial, muestra de ello fue la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) en el año 2002. El reparto de las competencias públicas resultaba bastante evidente: El primer espacio tiene como tarea la producción de leyes y el segundo espacio la producción de políticas públicas locales. Los miembros que integrarían estos Consejos Locales tendrían como función desarrollar espacios de interacción entre los representantes de los partidos políticos, los funcionarios del gobierno regional y local y los representantes de la sociedad civil organizada.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal de junio de 2005 quedaba establecido que tanto los Consejos Comunales como los Parroquiales son instancias del CLPP. Sin embargo, con la creación de los Consejos Comunales en abril de 2006 y la posterior reforma a la Ley de los CLPP en diciembre de ese mismo año los espacios de participación



pública fueron sustancialmente redefinidos, lo que originó cambios significativos en la relación que el gobierno intenta construir, entre el Estado/la sociedad civil/comunidades organizadas bajo este formato.

Ante la compleja realidad venezolana, caracterizada, entre otros aspectos, por altos niveles de polarización social y política, el gobierno planteó como parte del cambio institucional, la promoción de nuevos espacios y la creación de nuevos mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública. Es necesario, por tanto, caracterizar estos cambios y conocer que está aconteciendo en estos ámbitos. Es útil preguntarse si los cambios en el esquema del funcionamiento institucional instrumentados están realmente dirigidos a construir las bases de una democracia participativa.

Una hipótesis analizada en este trabajo plantea que estos dispositivos se crean con la intención de sustituir tanto a las instituciones como a los mecanismos de la democracia representativa, al tiempo que ante las cada vez más limitadas capacidades de los gobernadores y alcaldes en darle respuesta a las demandas sociales de las comunidades a las que representan, se crean las figuras de los CC, con el objetivo expreso de redireccionar los recursos para que les lleguen directamente a las comunidades para que sean éstas las que decidan qué necesidades solucionar, con qué prioridad se atenderán y cómo se hará.

Sin embargo, en su afán por construir nuevas formas de ejercicio del poder, el gobierno ha responsabilizado a estas instancias de muchas otras tareas, entre las cuales caben destacar las siguientes: i) construir el “Socialismo del siglo XXI”, ii) alcanzar la democracia popular y revolucionaria; iii) fortalecer las decisiones de las comunidades; iv) viabilizar la emancipación del poder popular; v) dar respuestas a las aspiraciones de las comunidades; vi) promover la construcción del desarrollo endógeno, y vii) la defensa integral de la patria y de la soberanía. Pareciera que el gobierno entiende a estos dispositivos como las columnas sobre las cuales se apoyaran las reformas fundamentales que se adelantarán para alcanzar la democracia protagónica y participativa y la construcción de una nueva estructura político-institucional.

La democracia participativa debería apoyarse en la generación de consensos sobre las reivindicaciones de los derechos ciudadanos, en la práctica de la deliberación, en la búsqueda de la construcción de relaciones horizontales entre los ciudadanos y el Estado. García Guadilla la entiende como “un espacio político autónomo que sirve para el fortalecimiento de la propia sociedad y para la transformación del Estado a través de la democratización de la sociedad política” (García Guadilla 2006, p.38).

El estudio de la democracia participativa supone el examen de múltiples aristas, entre las que destacan su funcionamiento y base legal, su conformación e integración, su relación con otras instancias del poder subnacional, sus alcances, la calidad de la democracia que allí se ejerce, sus relaciones con otras instancias de representación popular del sistema político y con el proyecto chavista de la construcción del socialismo del siglo XXI. En una primera parte de este trabajo, se expone muy brevemente algunos de los antecedentes más relevantes de la participación en Venezuela, en la segunda parte se presenta la democracia participativa en el marco de la Constitución de 1999 y los mecanismos instrumentados en esta materia en dos etapas o fases, en la tercera parte desarrollaremos los CC, su definición y ámbito de acción.

Finalmente, presentamos, en el aparte referido a las conclusiones preliminares, un esbozo de las fortalezas y debilidades de estos dispositivos

1. Antecedentes de la participación en Venezuela

La Democracia Participativa tiene como experiencias previas instancias y organizaciones no normadas por el Estado como las “Juntas Pro Mejoras” de los años 60 y 70 y las “Asociaciones de Vecinos” de los años 70 y 80. Más recientemente están las instituciones normadas por el Estado como los “Consejos de Economía Social” promovidos desde el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FONDEN) durante el año 2004 y los propios CC promovidos -antes de la ley abril de 2006- desde las gobernaciones y



alcaldías materializando lo pautado al respecto en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002 y la Ley del Poder Público Municipal de 2005. Los CC finalmente expresarán una forma de organizar el poder popular convirtiéndose en el dispositivo de Democracia Participativa promovido desde el Estado (poder ejecutivo) que más ha permanecido en el tiempo.

En los años setenta el Comité Ejecutivo de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) organizó en Caracas un seminario internacional que se llamó “Hay que reinventar la democracia”, y la ponencia de apertura le correspondió al para entonces Presidente de Venezuela Luis Herrera Campíns. El título de dicha ponencia fue “De la democracia representativa a la democracia participativa” y el objetivo fue el de proponer una distinción entre la democracia representativa y la participativa, sugiriendo como la última perfeccionaba y complementaba a la primera y por tanto, con el tiempo, la democracia participativa debía sustituir a la democracia representativa (López 2011).

La idea de la democracia participativa en Venezuela tiene antecedentes teóricos y prácticos en diversos espacios y actores sociales. López identifica como piedras fundacionales de la democracia participativa en Venezuela al pensamiento social de la Iglesia Católica, específicamente el difundido a partir del Concilio Vaticano II y la Conferencia Episcopal de Medellín, así como también a “las ideas y prácticas de una izquierda transformada por las revelaciones sobre el socialismo autoritario y las revueltas estudiantiles de los años sesenta en Europa, EEUU y América Latina” (López 2011,p.7). De la influencia de la Iglesia Católica destaca el rol del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), fundado en 1955, y su reunión en Colombia en 1968, iniciativas que incidieron en el partido de la Izquierda Cristiana y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), y que más tarde influenciarían a dirigentes de partidos de izquierda como el Movimiento al Socialismo (MAS) y La Causa R (LCR) que no se referían directamente a la democracia participativa, pues la daban por supuesta al reclamar que la democracia verdadera estaba ligada a la organización

popular y a los mecanismos democráticos directos insertos en la tradición marxista.

En el Sexto Plan de la Nación (1978-1983) se proponía la creación de una democracia participativa, proposición del gobierno social cristiano para impulsar -sin mucho éxito- la organización y participación popular. El Octavo Plan de la Nación (1989-1994), significó un avance en cuanto a la incidencia ciudadana en la gestión de programas sociales. Esta iniciativa, también de la socialdemocracia, propició la creación de redes sociales y de organizaciones no gubernamentales en programas destinados a la protección social de los sectores más vulnerables. La eficacia de estas iniciativas institucionales es debatible y estuvieron impregnadas de clientelismo e intervencionismo político-partidista, pero en todo caso, contribuyeron a la creación de espacios para la participación de amplios sectores de la sociedad civil organizada.

Otro antecedente que podría mencionarse de democracia participativa se encuentra en la Comisión Bicameral Especial para la revisión de la Constitución, entre los años 1989 a 1992, y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) a partir de 1993. Esta última intento construir consensos entre grupos políticos emergentes alrededor de una gran cantidad de reformas político institucionales de las que solamente tuvieron éxito la descentralización, la personalización del voto y la creación de espacios de la administración pública para la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones pública.

De esta manera, Venezuela inició la discusión sobre la democracia participativa en el seno de la democracia representativa, reflexión propiciada entre los actores políticos tradicionales y algunos emergentes, para quienes era evidente el deterioro del sistema político fundado en 1958. Por otro lado, resalta en los antecedentes de la democracia participativa que los partidos políticos exploraron diversas iniciativas que se estaban llevando adelante en distintas partes del mundo.

A medida en que disminuía la influencia y la confianza en los partidos políticos venezolanos, aumentaba la presencia de organizaciones de la



sociedad civil cuyos objetivos eran más sociales y civiles que políticos y luchaban para ser reconocidos como actores legítimos y capaces de contribuir con la profundización de la democracia. Salamanca señala que una de las características de estos actores, entre los 70 y los 90, fue el anti-partidismo (Salamanca 2003). Pero irónicamente, a partir de 1999 el nuevo régimen los obligó a dejar la esfera social y entrar en la esfera política, llegando hasta el extremo de enfrentarse al gobierno de Chávez en más de una ocasión.

En síntesis desde los años 70 se observó un crecimiento progresivo del activismo social o asociativo que incluyó varios espacios como el cultural y la defensa de las comunidades, como por ejemplo las asociaciones de vecinos. Estas instancias desplegaron una crítica al clientelismo y a la injerencia del Estado y de los partidos políticos en la vida de las comunidades promoviendo acciones dirigidas a defender los espacios comunitarios y la propiedad privada, promover seguridad, reeducar a los ciudadanos en cuanto a la limpieza de las áreas aledañas a las viviendas, a la defensa de los derechos ciudadanos, entre otros. Los años 80 y 90 significaron un boom asociativo que expandió la organización social en todos los sectores del país.

Las organizaciones demandaron cada día más derechos, recursos y reconocimiento. Articularon sus demandas alrededor de la defensa de los derechos humanos y se reorganizaron en torno a iniciativas ambientalistas y de planeación urbana (Gómez 2009). Estas luchas convergieron con la aprobación de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores, La Ley Orgánica de Régimen Municipal y su Reglamento N°1 sobre las asociaciones de vecinos, La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y transferencia de Competencia del Poder Público todas ellas aprobadas en 1989, contribuyendo a reducir la gestión centralista del Estado y a aumentar la capacidad ciudadana de votar por candidatos alternativos a los de los partidos políticos.

En el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de noviembre de 1990 se entendía la participación comunitaria como un mecanismo a ser usado por los ciudadanos y

las comunidades con el objetivo de formular sus planteamientos ante las autoridades competentes y para establecer una cooperación con los organismos públicos locales en el mejoramiento de los servicios y demás asuntos comunitarios que implicaran la satisfacción de las necesidades básicas de la población. También es significativo recordar que en 1994 fue aprobada la Ley Orgánica de Justicia de Paz, mediante la cual se creaban “espacios de conciliación y acuerdo en los espacios más ‘íntimos’ de la ciudadanía como son las vecindades” (González Marregot 2007, p.3). Por lo tanto, desde el Estado se estaba intentando reglamentar la participación de la comunidad en los asuntos públicos. En este sentido, la tensión entre la participación autónoma y los intentos de cooptación de la participación por parte del Estado han estado presentes por mucho tiempo en la sociedad venezolana.

2. La democracia participativa en la Constitución de 1999

Para fines de la década de los noventa, trece países de América Latina habían incorporado en sus respectivas constituciones artículos y regulaciones sobre diferentes mecanismos y procedimientos para el ejercicio de la democracia directa y participativa. Venezuela por su parte, aprueba en diciembre de 1999 mediante referendo la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela, en donde se encuentran los elementos fundacionales para el desarrollo de la democracia ‘participativa y protagónica’. Así desde sus primeros artículos se define el carácter participativo del ejercicio de gobierno, inaugurando un nuevo ciclo para la participación. García-Guadilla señala que la Constitución de 1999 representó un avance en la promoción de nuevos espacios-constituidos en la sociedad, especialmente, para la participación y cogestión en asuntos públicos: “En las Mesas de Participación que organizó SENERGIA para el proceso constituyente, hubo más de 200 organizaciones sociales civiles que participaron con 644 propuestas, el 50% de las cuales fueron incorporadas a esta Carta Magna. A partir de este evento la sociedad civil y sus organizaciones son reconocidas en el articulado de la Constitución Bolivariana como actores sociales con



responsabilidades y además es la primera vez en Venezuela que una Constitución refiere al término ‘Sociedad Civil’” (García-Guadilla 2002, p.??).

Durante la primera década del siglo XXI hubo mucho debate y reevaluación en torno al concepto de sociedad civil organizada. Hubo intentos por clarificar, precisar y delimitar el concepto de las organizaciones sociales civiles así como sus espacios de acción o incidencia. La definición más conocida es la que alude a aquellas organizaciones que se movilizan activamente y recurren a la participación ciudadana en defensa de sus intereses sociales así como también en defensa de los derechos humanos (García-Guadilla 2008).

La Constitución de 1999 plasmó en su texto una variedad de dinámicas de participación que corresponden a los diferentes niveles de gobierno. Hoy en día la formalización de la participación ciudadana como recurso para el ejercicio del poder público, ha ido más allá de lo pautado en ésta Constitución. En los últimos años se ha presenciado altos grados de expansión de la participación ciudadana o del involucramiento de ésta en la esfera pública, lo que se ha venido expresando tanto a través de las diferentes formas legales y técnicas presentes en la Constitución, como a través de otras formas de organización promovidas desde el gobierno con el objetivo explícito de que formen parte de su base de apoyo social y político (Gómez 2010).

La participación ciudadana es definida en la Constitución de 1999 como la forma en que la colectividad toma parte activa en la gestión pública. El municipio constituye la unidad político-administrativa primaria de la organización social y territorial del país y es en este nivel que la Constitución insta a incorporar a los ciudadanos al proceso de definición, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. La descentralización, por tanto, se constituye en la palanca que impulsa y promueve la participación en el desarrollo local y regional. Así se entiende que la participación es un derecho que tienen los ciudadanos de estar informados, de elaborar propuestas, identificar prioridades, ejecutarlas, evaluarlas y recomendar formas de organización que incidan en la construcción, gestión y control de las políticas públicas. Al reconocer este

derecho la Constitución da las garantías necesarias para su ejercicio. Reconocimiento este, que estuvo dirigido a fortalecer la democracia venezolana.

El ‘poder soberano’ tiene un peso significativo y su función es hacer realidad la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en el ámbito de las políticas públicas. En este sentido, se amplía la concepción de la participación ciudadana que va desde el ámbito político y social, pasando por el económico hasta llegar al de la seguridad y defensa de la nación.

Respecto a la participación entendida tan ampliamente, Jácome señala que quedó claro que la intención era despartididizar a la sociedad y crear una serie de dispositivos para el ejercicio de la participación ‘protagónica’ que trascendieran la arena político-partidista abarcando lo social y lo económico (Jácome 2007 y 2010). El objetivo, a largo plazo, estaba dirigido a la edificación de una democracia participativa que eclipsara a la democracia representativa no que la complementara.¹ El paradigma que se desprende de la Carta Magna de 1999, fundamenta o signa el paso de la democracia representativa a la directa y participativa al tiempo que establece las bases para la participación ciudadana en la gestión pública, concediéndole al Ejecutivo el papel para su promoción, organización y control.

Con base en el marco de los principios que al respecto de la participación se establecen en esta Constitución se inicia la discusión y aprobación de diversas leyes que tienen como objetivo principal crear diferentes dispositivos para orientar a la sociedad y sus instituciones y materializar esta nueva concepción de participación. Se comienzan a diseñar espacios formales a través de los cuales se ejerza la participación de las organizaciones comunitarias en la planificación y evaluación de los proyectos municipales buscando fortalecer el

1. Véase para más detalles, Gómez y otros 2010, poniendo a un lado los mecanismos que tradicionalmente forman parte de la democracia directa y que son entendidos, generalmente, por la literatura clásica de la Ciencia Política que estudia este aspecto de la democracia, como los procesos refrendarios, las revocatorias de mandatos y otros que requieren de votación universal sea local, regional o nacional.



poder popular en este nivel. Entre las primeras figuras creadas están los Consejos Locales de Planificación Pública, los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y los CC. Todos estos mecanismos fueron creados en el marco de las leyes orgánicas de Planificación, de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario y de la Ley de la Administración Pública. Este marco legal fue aprobado entre 2001 y 2006, quedando pendiente, entre tantas otras leyes, la Ley de Participación Ciudadana.

El reconocimiento y empuje que hace esta Constitución de las diferentes formas de participación ciudadana, no es más que el resultado de un proceso que venía impulsando la sociedad desde tiempo atrás (Lopez 2011). Sin embargo, la noción de que el Estado debe reconocer al resto de los actores sociales como corresponsables en los procesos de toma de decisiones públicas con los objetivos de reducir los grados de centralización y abrir espacios a la deliberación y a la evaluación de la gestión pública, es un logro, aunque sea simplemente discursivo, si consideramos que la sociedad venía experimentando un proceso de reducción de la participación política.

La democracia participativa se tradujo en nuevos espacios de interacción creando canales de comunicación directos o cuasi directos entre los ciudadanos y el Estado y promoviendo la cooperación de la participación con el objeto de poder canalizar y regular posibles conflictos sociales.

Al espacio tradicional de interacción de la democracia representativa como lo es el ámbito parla-

mentario de representación nacional y regional, la democracia participativa agregó otros espacios que privilegian la dimensión territorial frente a la dimensión funcional. El reparto de las competencias públicas resultaba bastante evidente: El primer espacio tiene como tarea la producción de leyes y el segundo la producción de políticas públicas locales. La reglamentación de ambos casos expresa la perspectiva de que los espacios locales deben ser el centro de la participación donde la ciudadanía podrá participar activamente en el proceso de gestión de las políticas públicas.

La Constitución establece los recursos disponibles para el ejercicio directo e indirecto de la participación y del protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía. En lo político están la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, en lo social y económico, están las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (Artículo 70).

El cuadro 1 muestra un resumen de los formatos constitucionales para la participación a partir del cruce de las dos variables que define la constitución para la participación. Resalta la omisión a nivel constitucional de mecanismos para el ejercicio directo de la gestión de gobierno.

Cuadro 1

Tipología de la participación ciudadana según la Constitución de 1999

Tipos	Formulación	Ejecución	Control
Directa	Cabildo abierto, Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, entre otras.		Cabildos Abiertos, Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, entre otras.
Indirecta	Referendos, consulta popular, iniciativas legislativas, constitucionales y constituyentes.	A través de sus representantes electos.	Elecciones, referendos, consulta popular, iniciativas revocatorias, legislativas, constitucionales y constituyentes.



La Asamblea de Ciudadanos y el Cabildo Abierto son los mecanismos fundamentales para el ejercicio directo de la participación, aunque no hay definiciones a este nivel de dichas instancias participativas, ni se desarrollan sus fundamentos ni principios. Ocurre lo contrario con las formas indirectas de participación, las cuales quedan bien establecidas en todo el articulado constitucional: referendo popular, elección de representantes (Presidente de la República, Diputados al Parlamento, Ejecutivos y Legislativos Regionales y municipales).

Como hemos señalado, quedó claro que la definición de democracia participativa implícita en la perspectiva constitucional se refiere a la participación directa de los ciudadanos en tres momentos de la gestión pública, esto es: la participación a través de su voz, opinión y acción, de forma presencial y sin representación. Los mecanismos esbozados se caracterizan también por su carácter micro-espacial, en donde la ciudadanía emite sus preferencias frente a otros ciudadanos, intercambiando argumentos y eventualmente, convenciendo e influenciando a otros y/o ser influenciados y convencidos.

El objetivo que persigue la democracia participativa es el autogobierno: el sistema en el cual el pueblo se gobierna así mismo, intentando resolver el problema clásico de la democracia: la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder y las formas tradicionales de representación y relación Estado/sociedad, articulados mediante los partidos políticos. En la democracia representativa, el titular del poder es el pueblo, que lo ejerce a través de sus representantes. Estos, a través de organizaciones políticas canalizan y transforman las demandas, estructurando y agrupando los pedidos de la población. Por supuesto, también transformándolos e incorporando nuevas demandas y conceptos. En la democracia participativa, el pueblo ejerce directamente la soberanía sin intermediarios. La intención es eliminar la intermediación partidista, de forma tal que el ciudadano pueda expresar directamente sus opiniones.

En el diseño constitucional venezolano de la democracia participativa se aprecia la ausencia de una estructura clara de agregación, esto es, no se

explica cómo se pasa de niveles de participación micro-espaciales a niveles regionales y nacionales, sin perder sus cualidades definitorias. La pregunta pertinente es: ¿Cómo se puede mantener el carácter participativo en comunidades extensas? Si bien es cierto que este problema se encuentra en los ideales mismos de la democracia, en la Constitución de 1999 queda plasmada como propuesta y mandato, sin que muestre posible solución ni ruta de navegación.

2.1 Primera etapa de la Democracia Participativa 2000 – 2005

Los Consejos Locales de Planificación Pública: El territorio como espacio para la acción colectiva

Uno de los cambios significativos plasmados en la Constitución fue la sustitución del Congreso Nacional bicameral (Diputados y Senadores) por una Asamblea Nacional unicameral con lo cual se eliminó el espacio de representación regional aun cuando la estructura federal de la república se mantiene (Art. 4). En su defecto, se crea el Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (Art. 185). Este espacio institucional está integrado por representantes del ejecutivo nacional (vicepresidente ejecutivo y ministros), los gobernadores y un alcalde por cada estado, junto a representantes de la sociedad civil. Se crean los Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas (Art. 166) y Consejos Locales de Planificación Pública (Art.182).

Los Consejos Locales de Planificación Pública son los primeros dispositivos creados para la participación a nivel local. Los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) tenían como función desarrollar espacios de interacción entre los representantes de los partidos políticos, los funcionarios del gobierno regional y local y los representantes de la sociedad civil organizada. En estos espacios se concibieron los CC entendidos como uno de los mecanismos ‘abiertos y flexibles’ que establece la Constitución en su artículo



184 y promovidos desde los CLPP con el fin de transferir a las comunidades la gestión de los servicios sociales y crear espacios para la participación en la formulación, ejecución y evaluación de programas sociales y económicos de desarrollo municipal para dar respuestas a las necesidades más apremiantes de las comunidades.

Estos espacios formaron parte del Sistema de Planificación Nacional del país definido en la Ley Orgánica de Planificación sancionada en 2002. Amparados en la Ley de los CLPP, muchas comunidades iniciaron un proceso dirigido hacia la promoción y conformación de CC sin que estuviesen claras las normas legales para su instrumentación y legalización de su funcionamiento. Se entendió que los CC dependerían del CLPP. Pero como veremos más adelante ello no fue así.

La ley sancionada en el año 2002 que regula estos espacios, establecía que el CLPP debía promover una red de consejos parroquiales y comunales en todos los espacios de la sociedad civil para que se convirtiesen núcleos de la participación y protagonismo de la ciudadanía en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Los CC se incorporarían a los CLPP a través de sus voceros y de allí en el Sistema Nacional de Planificación, dando así una primera ruta para trascender la democracia participativa microespacial. Los CC se incorporaban en los CLPP, y estos a su vez en los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas CEPCPP (instancias equivalentes a los CLPP a nivel de Estados). Los CEPCPP se integrarían a su vez en el Consejo Federal de Gobierno.

En esta estructura piramidal de la organización las posibilidades reales de participación se desvanecen en cuanto se alejan del nivel comunitario (micro-espacial) quedando la dinámica participativa de los CLPP diluida en la representación. En este sentido, los CLPP estaban integrados por los representantes electos mediante voto popular (sistema democrático representativo), representantes de las comunidades y otras organizaciones sociales (participación directa).

En esta etapa inicial, los CC estaban concebidos como instancias participativas subordinadas a los

CLPP, dependiendo económica y técnicamente de los mismos, y por tanto, de la orientación de las mayorías municipales expresadas en la elección de alcaldes, concejales y juntas parroquiales. Para el momento de la creación, promoción y puesta en funcionamiento de estos espacios (CLPP), la mayoría de las alcaldías y juntas parroquiales del país estaban en manos de los partidos oficialistas. Aun así, éstos no lograron la relevancia que se esperaba que tuvieran y luego de establecida su obligatoriedad de funcionamiento en los municipios, los actores sociales y políticos no despertaron interés alguno en participar en o a través de ellos, sólo muy pocos de los que se instalaron, funcionaron.

El comportamiento histórico político electoral a nivel local ha estado caracterizado por una gran abstención. Las elecciones municipales de 2000 tuvieron la participación más baja habida en este tipo de sufragios, cuando sólo 24% de los inscritos acudió a votar. Por su parte, en las celebradas en 2005, 32% de los votantes ejercieron su derecho al voto. Ello a pesar de que es en el ámbito municipal, en donde se espera que la participación ciudadana sea en el elemento fundamental de la gestión pública, ya que se estrechan las distancias entre el Estado y el ciudadano, entre éste y las decisiones que atañen directamente su vida cotidiana y la de su comunidad. La importancia de estas elecciones radica en que se eligen a los funcionarios responsables del funcionamiento de las alcaldías, juntas parroquiales y prefecturas que son los espacios propios para el ejercicio de la corresponsabilidad de las acciones públicas en este nivel de gobierno. La participación organizada, a través de los CLPP, debió ser entendida como un mecanismo de inclusión en el proceso de toma de decisiones de la gestión pública del municipio pero los electores al darle tan poca importancia a estas elecciones, manifestaron el poco valor que le dan al ejercicio de la ciudadanía en este nivel de gobierno.

El fracaso de estos espacios pudo haberse debido, entre otras cuestiones, a la precariedad organizativa de las agrupaciones sociales lo que hizo que fuese imposible cumplir con los requisitos que imponía la Ley, a la débil representatividad de las mismas, a la falta de incentivos que justificaran la inversión de tiempo, así como a la falta de legitimidad social y



política del municipio. Por otro lado, las funciones de estas instancias competían y se superponían con otros espacios participativos en los cuales sus autoridades o responsables son electas por votación directa y universal y por último a las rigideces que imponía la Ley que los regula.

Cuando la Ley definió y reguló el funcionamiento de los CLPP está de alguna manera, imponiendo un modelo de intervención del Estado en la sociedad que busca articular las distintas esferas del territorio a través de un esquema jerárquico, vertical, centralista y autoritario, en el que el eje articulador viene dado por la planificación y no por la participación. El eje es técnico no social ni siquiera político, y en donde se limita al máximo la innovación y creación de formas novedosas de participación y evaluación de la gestión municipal que emerjan directamente de las diferentes experiencias de las comunidades. En estas condiciones, es muy difícil articular y viabilizar un proyecto político municipal sustentable de carácter colectivo y que la gente lo perciba como suyo.²

Entre algunas de las limitaciones detectadas en su oportunidad, que conspiraron en contra del éxito de estos dispositivos se señalaron: la ausencia de voluntad política por parte de los funcionarios municipales para llevar adelante esta práctica, las condiciones sociales de muchos de los municipios hizo que se privilegiaran otros asuntos, hubo falta de información y promoción de la participación ciudadana a través de estas instancias así como también falta de compromiso, mucha apatía y desconocimiento del funcionamiento y objetivos de los CLPP.

Luego de la reforma de la Ley que los regula, los CLPP quedaron muy disminuidos, al punto de que el cumplimiento de sus funciones deberá ser supervisado y controlado por otros dispositivos creados más tarde: los Consejos Comunales.

2.2 Segunda etapa 2006-2014:

La primacía de los Consejos Comunales como espacios de participación

El gobierno de Hugo Chávez continuó realizando cambios institucionales, apoyados o no en la

Constitución de 1999, con la intención declarada de modificar la arquitectura del Estado de Derecho para lograr la transformación de las condiciones sociales de vida de la mayoría del país. Uno de los mecanismos seleccionado para ello fue la creación de espacios institucionales comunitarios para el ejercicio de la participación directa en los asuntos públicos. En lo que sigue se presenta, en el primer aparte, a los CC, como los espacios más emblemáticos de participación creados en 2006, año de las elecciones presidenciales; en el segundo aparte, se expone brevemente el contenido del paquete de leyes del poder popular aprobados en 2010 y por último se muestra cuál ha sido la respuesta social y política a este nueva arquitectura institucional.

2.2.1 Creación de los Consejos Comunales 2006

La base legal para la creación de los CC se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de junio de 2005, en donde se establece que éstos son espacios públicos de participación, sus funciones se complementan para el ejercicio del poder popular y forman parte del sistema nacional de planificación. A través de los CC se profundizaría la descentralización y transferencia de servicios, recursos, funciones relacionadas con el desarrollo regional, local y comunal, dirigidas, principalmente, a darle respuestas a las necesidades más apremiantes de las comunidades. Los CC tendrán que formular propuestas de inversión, ejecutarlas, evaluarlas y ejercer el control de obras, de programas sociales, de empresas públicas, del funcionamiento de cooperativas y otras formas asociativas así como también, generar procesos dirigidos hacia la autogestión y cogestión, entre otras funciones.³

2. Sin embargo y pese a ello, los CLPP fueron instalados en el 87% de los municipios del país; 9 de las 23 entidades federales más el Distrito Capital, completaron la instalación de los mismos, pero muy pocos funcionaron.

3. Ha sido ampliamente comentado que el Artículo 184 de la Constitución de 1999, no menciona a los CC como espacios de participación y protagonismo popular, así como tampoco nuevos sujetos de descentralización. Sin embargo, el articulado hace referencia a la participación de las comunidades y grupos vecinales organizados.



A principios del año 2006 se inicia la reforma de la Ley de los CLPP, en la cual se redefinen los vínculos entre estas figuras y los CC así como los objetivos de cada una de ellas. A los CLPP se le reducen sus funciones y sus objetivos y quedan supeditados a los CC. En marzo de ese mismo año, la Asamblea Nacional aprueba, en primera discusión, la Ley Especial de los CC. El 7 de abril de 2006 fue sancionada la Ley de los CC. Ese mismo año, el Ejecutivo Nacional formula el Proyecto Nacional Simón Bolívar, en donde se expresa claramente que las organizaciones sociales de carácter civil no son autónomas y deberán estar siempre vinculadas al Estado.

Esta Ley define a los CC como instancias de participación, articulación e integración de las diversas organizaciones comunitarias con el objetivo de ejercer directamente la gestión, formulación y ejecución de los proyectos orientados a responder a las necesidades de las comunidades. Son espacios, en donde las comunidades organizadas activaran la democracia directa. Los CC están por encima de los poderes establecidos y sus alcances, contradictoriamente, están sujetos a los que le da la Ley que los regula. La voluntad de las decisiones que se tomen en su seno es entendida como expresión de la soberanía popular.

Los CC están conformados por la Asamblea de Ciudadanos, que es la máxima instancia de decisión, integrada por todos los habitantes de una comunidad mayores de 15 años. Estas comunidades se definen por las relaciones sociales, culturales, económicas e históricas y están conformadas entre 200 y 400 familias para áreas urbanas y a partir de 20 familias para zonas rurales (Art. 4). En la Asamblea de Ciudadanos se elige un conjunto de voceros que componen el órgano ejecutivo, instancia que promoverá y articulará la participación organizada en esa comunidad (Art. 8). Los ‘voceros’⁴ son los delegados de las comunidades, encargados de transmitir las opiniones, demandas y decisiones de la comunidad directamente al Ejecutivo.

Lo establecido en esta Ley desvinculó a los municipios de su responsabilidad con los CC y ésta se trasladó al Ejecutivo a través de la creación de la Comisión Nacional Presidencial del Poder

Popular y las comisiones regionales y locales (Art. 31), designadas por la primera de estas Comisiones, para atender, orientar y controlar los CC y la organización de las comunidades, estableciendo una estructura institucional paralela e independiente de las instituciones delineadas en la Constitución de 1999, con escasas posibilidades de reconstrucción de las relaciones sociales tradicionales, es decir, sin la necesidad de contrastar y agregar demandas y necesidades sociales de las comunidades insertas en un CC con las demandas y necesidades de comunidades aledañas constituidas en otros CC, parroquias, municipios y estados, promoviendo una atomización y aislamiento institucional que crea una excesiva fragmentación de la sociedad. Esta forma de entender la democracia participativa no trasciende el nivel local por lo que su alcance es limitado (Arenas 2010).

La Ley de los CC extiende significativamente el control del Ejecutivo sobre la participación desvinculándolos del resto de las estructuras institucionales del Estado. Asimismo, amplía el control ideológico, al impulsar la creación y adaptación de una serie de instituciones orientadas a brindar asistencia técnica y formación política dirigida a la conformación y funcionamiento de los CC. Desde el gobierno comienza a darse un proceso de exclusión política, en el que se imponen trabas a la conformación y legalización de CC, desconociendo de ésta forma la pluralidad de la sociedad. Por otro lado, el Ejecutivo en la voz del presidente Chávez insta a que desde los CC se profundice la democracia revolucionaria y se construya el socialismo.⁵

A partir de este momento, el gobierno comenzaría a vislumbrar que estos espacios de participación podrían ser el núcleo del nuevo modelo de Estado. Tal vez por ello se les responsabiliza de una gran cantidad de funciones, las cuáles van desde la protección de la nación ante invasiones

4. La Real Academia Española define vocero como: “el que habla en nombre de otro”.

5. Chávez, Hugo. 2010. Aló Presidente N° 351, Ministerio de Comunicación e Información. <http://www.avn.info.ve/contenido/al%C3%B3-presidente-351-ch%C3%A1vez-destacaba-organizaci%C3%B3n-popular-como-esencia-revoluci%C3%B3n> (consultado el 14-10-14)



militares externas hasta la fiscalización de comercios. Sin embargo, el aumento de las funciones delegadas en los CC no ha estado acompañado de un proceso de delimitación de sus responsabilidades. Se intenta transferirles funciones y competencias propias del Ejecutivo o de los gobiernos regionales y locales pero en la práctica solo se le delegan algunas tareas de ejecución y no se los toma en cuenta en la formulación de las políticas públicas.

Un elemento resaltante en este proceso es la injerencia militar en la promoción y conformación de los CC y el consecuente riesgo de la militarización de la sociedad al diluir la línea divisoria entre lo militar de lo civil.

Los CC adquieren notoriedad extrema con el discurso de juramentación de Chávez como presidente electo para un segundo período presidencial, el 10 de enero de 2007, cuando anunció el inicio de un proceso de transformaciones institucionales para avanzar hacia el “Socialismo del siglo XXI” y presentó los ‘cinco motores constituyentes’.⁶ Uno de estos motores, el quinto, se refiere directamente a la conformación de los CC entendidos como espacios para el ejercicio de la democracia directa (Chávez 2006).

2.2.2 Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2009 y el paquete de leyes del Poder Popular 2010

Entre los años 2009 y 2010 se inició una apresurada discusión y aprobación de un conjunto de leyes que daría estructura al poder popular y despejaría el camino legal (a través de una reinterpretación del mandato constitucional sobre el desarrollo de la democracia participativa) hacia la construcción de un Estado comunal.

A finales de 2009 fue aprobada la Ley Orgánica de los CC que derogó la Ley de 2006 mediante la cual fueron creados y develó una preocupación política por ampliar la base de legitimación de la acción pública, por extender la corresponsabilidad y por generar apoyos incondicionales al régimen. La forma de entender estos espacios en las dos leyes es, básicamente, la misma, pero se pueden detectar algunas diferencias. En las dos

leyes los CC estarían destinados a convertirse en el centro de la participación y el protagonismo ciudadano. Son definidos como instancias de base territorial de participación dirigidas a integrar y articular las diversas organizaciones comunitarias con el objeto de ejercer directamente la gestión de las políticas públicas, la formulación y ejecución de proyectos orientados a responder a las necesidades de las comunidades. Son dispositivos destinados a la construcción del poder popular por lo tanto son parte del poder constituyente y su conformación necesita mínimo tres componentes básicos: una base poblacional, una comunidad y un área geográfica. Están situados en una escala por encima de los poderes regionales y locales.

La Ley Orgánica de los CC de 2009, a diferencia de la Ley de 2006, le otorga a los CC personalidad jurídica, lo que implica que tienen derechos, responsabilidades penales y administrativas y sus miembros podrían ser considerados como funcionarios públicos. Se les confiere una función diferente: la construcción y establecimiento de una sociedad socialista. Los CC en la Ley Orgánica son reconocidos como la base sociopolítica sobre la cual se construirá el socialismo (Arts. 2 y 3) lo que contradice abiertamente los principios constitucionales. Ese mismo año fue aprobada, en primera discusión, el Proyecto de Ley de Participación y del Poder Popular, en donde se delimitan los fines de la participación, claramente adscritos a la ideología que trata de imponer el gobierno y circunscrita al ámbito del Poder Popular.⁷ Un año

6. 1) Propuesta de la Ley Habilitante que permitirá al Ejecutivo legislar sobre materias necesarias para adelantar los cambios necesarios hacia el socialismo; 2) Reforma a la Constitución de 1999 (especialmente la modificación de artículos económicos y políticos), 3) Jornada de Moral y Luces se refiere a la reforma educativa, 4) ‘Geometría del poder’ tiene que ver con el diseño de una nueva manera de distribuir los poderes político, social, económico y militar así como también planteó un cambio en la distribución política territorial del país; 5) Explosión revolucionaria del poder comunal (www.minci.gov.ve. 2006).

7. El artículo 4 de este Proyecto de Ley señala que la participación tiene como fin principal, “lograr el fortalecimiento del poder popular, en función de consolidar la democracia protagonista revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, de equidad y justicia social.”



más tarde, en marzo de 2010, se decretó la Ley y Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, en donde se expresa, una vez más, que la sociedad civil organizada forma parte del concepto del poder popular que maneja el gobierno⁸.

En diciembre de 2010 fue aprobado un paquete de cinco leyes relativas al poder popular, al Estado Comunal y al sistema económico comunal. Estas leyes, conjuntamente con las anteriores, implican un nuevo cambio en la visión del gobierno sobre la participación a través de los CC y en la concepción de Estado, al estar orientadas a la construcción de las bases de la sociedad socialista entendida como un nuevo modelo político, social, cultural y económico, inspirado en la doctrina del Libertador Simón Bolívar y tienen como finalidad promover y fortalecer la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria.

En este proceso de aprobación apresurada por parte de la Asamblea Nacional, vale la pena resaltar algunos elementos. El primero de ellos tiene que ver con que el modelo de Estado y sociedad planteado en estas leyes había sido rechazado en el Referendo de Reforma Constitucional celebrado en diciembre de 2007,⁹ el cual no podía ser presentado por segunda vez en un mismo período constitucional.¹⁰ Según Reyna/D'Elia, un número importante de los planteamientos rechazados en la propuesta de Reforma Constitucional fueron aprobados por la Asamblea Nacional, entre éstos están las conocidas como leyes del poder popular (Reyna y D'Elia 2011).

El segundo elemento, refiere que la Asamblea Nacional, cuando aprueba el paquete de las cinco leyes del poder popular, se encontraba próxima a vencerse su período, inclusive, ya se habían celebrado las elecciones parlamentarias, en las que la oposición había logrado, a través de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y junto con el partido Patria Para Todos (PPT), que para ese momento habría expresado su disidencia con el oficialismo, obtener más del 50% de los votos,¹¹ frente al oficialismo y su alianza (Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV), pero no tomarían posesión sino hasta la primera semana de enero de 2011. Sin embargo, en

un esfuerzo por dejar sentadas las bases para el “nuevo modelo de estado comunal” promovido por el gobierno, fueron aprobadas, con carácter de leyes orgánicas, en la última jornada de la Asamblea Nacional saliente del mes de diciembre de 2010 antes de entregar el mandato a los nuevos legisladores.

El tercer elemento es que con estas leyes el gobierno avanzó en la identificación ideológica partidista de los espacios de participación recién

Cuadro 2
Elecciones parlamentarias
Venezuela 2010

Partidos	Votos	%
MUD y aliados	5.334.309	47,2
PPT	354,677	3,1
PSUV y aliados	5.460.231	48,3
Otros	159,928	1,4
Total	11.309.145	100
Abstención y votos nulos	6.181.733	35,3
Electores	17.490.878	100

Nota: Resultados del voto lista para elección de diputados a la Asamblea Nacional.

Fuente: Consejo Nacional Electoral. Cálculos propios.

8. El artículo 3 de esta Ley define a la sociedad organizada como la “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 (Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno 2010).

9. Los resultados de la votación se encuentran publicados en: http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/ Vale la pena destacar que aún el Consejo Nacional Electoral (CNE) no ha publicado el 100% de los resultados de esta elección, solo ha contabilizado cerca de 98% de las actas. Resalta que a diferencia del resto de los resultados electorales publicados por el CNE, en esta elección no hay información sobre el número total de electores habilitados para ejercer el derecho al voto, ni los porcentajes de abstención, ni votos nulos, entre otros datos.

10. V. Artículo 345 de la Constitución de 1999.

11. Los sectores de oposición (MUD y sus aliados) más los sectores disidentes (PPT), habrían logrado por lo menos el 50,3% de los votos, no obstante, obtendrían 40,7% de los escaños, mientras el PSUV obtendría el 59,3% de los puestos con el 48,3% de los votos.



creados.¹² Un ejemplo de esto queda plasmado en el llamado que hizo la ministra del Poder Popular para las comunas y protección social en enero de 2009, cuando convocó a los CC a participar activamente en la campaña por el ‘Sí’ de la Enmienda Constitucional a celebrarse ese año, lo que permitiría la denominada reelección continua: “A partir de este momento, cada Consejo Comunal, se constituye en un comité por el Sí. Es un órgano del poder. Todos deben ser organizaciones para la batalla del Sí. Comités de tierras, mesas de energía, mesas de telecomunicaciones son comités por el Sí”¹³.

Un cuarto elemento tiene que ver con que la comuna tiene origen en los CC que son los responsables, junto al Ministerio del Poder Popular para las Comunas, de su constitución. Sin embargo, una vez constituido este nuevo espacio, los CC pierden su rol en el ejercicio del “autogobierno” y pasan a ser supeditados a las Comunas, consideradas como las células de conformación del estado comunal. En las definiciones legales, los CC son reconocidos como espacios de participación y la comuna es definida como un espacio socialista orientado al desarrollo y ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; plan que formula el Ejecutivo. Es claro que las nuevas leyes disminuyen la importancia de los CC y por tanto de la participación que se daba en estos espacios, mientras se le aumentaban sus responsabilidades y funciones. Queda claro que bajo este esquema es muy difícil desarrollar la democracia participativa más allá de los niveles micro-espaciales, razón por la cual las comunas están constituidas por mecanismos de representación, pero mediante formatos que no garantizan el cumplimiento de la voluntad de la mayoría, ni mucho menos la representación de los distintos sectores que hacen vida en las comunidades, es decir, que se está desarrollando un modelo de representación no democrática.

En estos espacios no es reconocido el mecanismo de expresión de la voluntad popular del voto, así como tampoco a otras organizaciones autónomas ni plurales, sino que solo se reconocen a los CC y organizaciones socio-productivas impulsadas por el ejecutivo (Art. 1 Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal). En este sen-

tido, estos dispositivos no son democráticos, ya que no se crean a partir del voto popular sino como imposiciones del ejecutivo. Esto había sido propuesto en la fallida reforma constitucional de 2007.

Un quinto elemento a destacar es el intento de proponer, a través de estas leyes, una alternativa de agregación para pasar de instancias micro-espaciales al nivel nacional, a través de una nueva estructura distinta a los niveles del poder público establecidos constitucionalmente, a saber, municipal, estatal y nacional. En esta nueva estructura, el Estado Comunal, se conformaría a partir de las Comunas las cuales se pueden agregar en Ciudades Comunales, en Federaciones Comunales (agregación de Ciudades Comunales), en Confederaciones Comunales (agregación de Federaciones Comunales), con el objeto de ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal (Artículo 57 de la Ley Orgánica de las Comunas), aunque los mecanismos para la ejecución de este proceso de agregación no han sido definidos. Lo que si queda claro es que esta agregación, lejos de establecerse de forma autónoma, es potestad del Ejecutivo lo que pareciera contradice el principio de autogobierno.

Un sexto elemento viene dado por las potestades de carácter legislativo (Parlamento Comunal) y ejecutivo (Consejo Ejecutivo) que le da la Ley a las Comunas en su artículo 6 que establece que éstas pueden ejercer lo que se denomina la justicia comunal entendida como “un medio alternativo de justicia que promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos, ante situaciones derivadas

12. Además de los CC se creó un nuevo espacio institucional llamado comuna y la Ley la define una entidad local integrada por varias comunidades vecinas con historia y rasgos culturales compartidos que ocupan un territorio en el cual desarrollan actividades productivas, ejercen la soberanía y la participación protagónica en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable (V. Artículo 5, Ley Orgánica de las comunas).

13. Faría, Erika. 2009. Popular para las Comunas y Protección Social: Poder popular se organiza para dar batalla por el sí. Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social [en línea] <http://www.mps.gob.ve/safonacc/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=28 [consultado el: 14-10-14].



Cuadro 3

**Centros electorales ubicados en espacios comunales.
Venezuela 2006–2013**

Año	Elección	Número de centros	Número de mesas	Electores	Votos oficialismo	%	Votos oposición	%	Votos otros	%	Votos Totales
2006	Presidencial	29	56	23.832	12.287	70,1	5.205	29,7	45	0,3	17.537
2007	Referendo	33	61	24.787	7.941	51,2	7.556	48,8	-	0,0	15.497
2009	Referendo	37	64	25.877	10.357	56,3	8.043	43,7	-	0,0	18.400
2010	Parlamentaria	72	103	38.305	14.209	53,9	9.593	36,4	2.542	9,6	26.344
2012	Presidencial	119	158	54.985	31.504	67,9	14.571	31,4	294	0,6	46.369
2013	Presidencial	119	158	54.985	29.228	63,0	16.980	36,6	175	0,4	46.383

Nota: Cuenta de Centros electorales cuyos nombres contienen la palabra “Comunal”.

Fuente: Consejo Nacional Electoral. Cálculos propios.

directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal”. El Presidente Maduro ha propuesto añadirle otro poder, el electoral como parte de este andamiaje comunal.¹⁴

Este aspecto es de especial interés, pues el sistema electoral, en su política de acercar el poder electoral a los electores, ha abierto nuevos centros electorales con el fin de desconcentrar los centros electorales y agilizar el proceso de votación. Para esto ha incorporado a los tradicionales centros de votación, ubicados en escuelas, liceos y colegios del sistema nacional de educación, otros espacios como Concentraciones (ubicados en lugares muy alejados de los centros educativos, específicamente en centros rurales de población muy dispersa y en situaciones precarias y de gran pobreza) y CC.

Al revisar la creación de estos nuevos centros de votación para las elecciones presidenciales, referendos y parlamentarias celebradas entre 2006 y 2013 se puede observar una tendencia creciente hacia la creación de nuevos centros electorales ubicados en casas comunales (espacio físico, en donde funcionan los CC) y desarrollos urbanísticos de la Gran Misión Vivienda. También es posible observar que estos centros electorales mantienen una tendencia del voto favorable y sostenida hacia el oficialismo, con niveles muy superiores al resultado nacional en casi la totalidad de las elecciones celebradas desde el 2006.

2.2.3 Respuesta social y política a la nueva arquitectura institucional

El recorrido trazado en el cambiante diseño institucional de los CC muestra la búsqueda a través de estos años, por parte del gobierno, del espacio para el ejercicio de la democracia participativa. Parece evidente que la lógica desarrollada en estos espacios ha estado signada por el escaso conocimiento y claridad que tienen los legisladores sobre la participación y su rol, así como por la implementación frecuente de ejercicios tipo ensayo y error. Por otro lado, los cambios habidos en este ámbito expresan los variados caminos por los que han transitado las relaciones entre el Estado y la sociedad que han ido desde una perspectiva semi-abierta y semi-plural que caracteriza la primera etapa de la democracia participativa; a una semi-cerrada y excluyente en la etapa posterior, en la que la participación se encuentra limitada a la convergencia con los objetivos y proyecto socialista promovido desde el gobierno.

En esta sección analizamos cómo se ha desarrollado el posicionamiento, relación y articulación de la sociedad con las propuestas de organización de la participación adelantadas por el Estado a

14. Carquez, Celina. 2014. El Poder Electoral Comunal aún está por definirse. www.el-nacional.com/politica/poder-electoral-comunal-definirse_0_333566836.html (consultado el 14-10-14).



través de los CC. Se trata de analizar la respuesta sociopolítica a este diseño institucional.

Uno de los elementos más peligrosos de la perspectiva vigente del gobierno sobre los CC es que los concibe como los espacios legítimos para la participación y expresión de la voluntad popular, de forma tal que las otras organizaciones están obligadas a integrarse en estos espacios perdiendo su autonomía y capacidad de representación de la especificidad de los intereses que le dan sentido, para diluirse en una difusa ‘voluntad general’, definida por el gobierno¹⁵.

Este tránsito ha partido de la promoción de la participación semi-autónoma, hasta llegar al control casi absoluto de todos los espacios de participación, mediante la promoción, creación y tutelaje de éstos por parte del Ejecutivo. La conformación legal de los CC deben, por Ley, estar avalada por el Ministerio para las Comunas a través la presencia física de funcionarios públicos, quienes autorizan y validan la primera Asamblea de Ciudadanos que realice el CC. Luego, el CC debe registrarse ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, para adquirir personalidad jurídica, que es lo que los habilita para recibir recursos y ejecutar proyectos.¹⁶ Una vez cumplidos los pasos anteriores, los proyectos formulados por el CC, deben ajustarse el plan de desarrollo comunal y éste a su vez la *Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, que tiene como primer objetivo el de garantizar la continuidad y consolidación de la revolución bolivariana.

Se mencionó solo un ejemplo de como una funcionaria del Ejecutivo instó, durante la campaña para el referéndum de la enmienda constitucional de 2009, a los CC a que se dedicaran a trabajar en la campaña del oficialismo. Además de esta función política que se le atribuye al CC están las de fiscalizar y supervisar obras públicas de infraestructura¹⁷, de precios¹⁸ y la inspección de procesos de instalación de equipos eléctricos, entre otras¹⁹.

En los últimos años, se observa una tendencia hacia el crecimiento del número de CC, ello a pesar del control que ejerce el Ejecutivo sobre estos

espacios. Según las cifras publicadas por el Censo de CC realizado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales²⁰, hay un total de 40.035 CC constituidos y registrados, distribuidos por todo el territorio nacional²¹ (Cuadro 5).

Cuadro 4
Número de Consejos Comunales.
Venezuela 2002-2014

Años	Nº Consejos Comunales
Hasta marzo 2006	1.008
Abril 2006 hasta noviembre 2009	30.593
Diciembre 2009 en adelante	10.101
Total	41.702
Censo Comunal de 2013	40.035

Fuente: Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Cálculos propios.

15. La Ley Orgánica del Poder Popular en su Artículo 1 establece que su finalidad es desarrollar el Poder Popular generando las condiciones “objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la Republica”, es decir, establecer los mecanismos e instancias de participación que permiten la expresión de dicho poder popular. Por su parte, el Artículo 8 de la misma ley define las instancias para la participación y expresión del poder popular, a saber, los “diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución de la Republica, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular”. Es en este sentido que se establecen los Consejos Comunales y la estructura del Estado Comunal como los espacios legítimos para la participación.

16. En el siguiente link se encuentran algunos formatos para la realización de los distintos procesos que deben cumplir los CC para registrarse y contar con el reconocimiento del Ejecutivo <http://www.mpcomunas.gob.ve/formatos/>.

17. <http://www.lanacion.com.ve/infogeneral/consejos-comunales-deben-fiscalizar-todas-las-obras/>.

18. <http://www.correodelorinoco.gob.ve/regiones/consejos-comunales-colaboraran-supervision-precios-bodegas-y-abastos/>.

19. <http://www.eluniversal.com/2011/03/28/consejos-comunales-podran-instalar-medidores-electricos>.

20. Cambió de nombre en 2013.

21. Este censo también cuantificó 1.401 comunas, 1.294 salas de batalla social y 28.791 movimientos sociales. [http://consulta.mpcomunas.gob.ve/Ultima visita 03-2014](http://consulta.mpcomunas.gob.ve/Ultima%20visita%2003-2014).



Sin embargo, la tendencia hacia el crecimiento del número de CC no parece estar relacionada con el número de participantes en estos espacios. Diversas fuentes muestran un movimiento contrario que indica que en la medida en que aumenta el control sobre estos espacios, disminuye la participación de la población. Los estudios de opinión realizados por el Proyecto de Opinión Pública de

las Américas (LAPOP) muestran que entre 2007 y 2012 la participación en CC ha descendido tanto en número de participantes como en su intensidad (frecuencia de la participación). Efecto que no se limita a estos espacios, sino también a otras organizaciones, como juntas de mejoras para la comunidad (Asociaciones de vecinos), Partidos Políticos, entre otros (Cuadro 5)

Cuadro 5

**Participación en Consejos Comunales y Comités de mejoras a la comunidad.
Venezuela 2007-2012**

Año	% de participación en consejos comunales			% de participación en juntas o comités de mejoras de la comunidad		
	Una vez al mes o más	Una o dos veces al año	Nunca	Una vez al mes o más	Una o dos veces al año	Nunca
2007	27,8	7,7	64,6	25,7	9	65,4
2010	24,5	14,4	61,1	18,9	13,9	67,3
2012	19	10,2	70,8	15,5	12	72,5

Nota: Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas (LAPOP) incluidas en este cuadro son: “Voy a leerle una lista de grupos y organizaciones. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un comité o junta de mejoras para la comunidad?”

* Incluye las respuestas de las casillas: “una vez a la semana”, más “una o dos veces al mes”.

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Cuadro 6

Participación en Partidos Políticos y Consejos Comunales Venezuela 2012

% de participación en Consejos Comunales	% de participación en Partidos Políticos			
	Una vez al mes o más*	Una o dos veces al año	Nunca	Total
Una vez al mes o más*	73,6	28,6	15,1	19
Una o dos veces al año	5,7	35,7	9,5	10,2
Nunca	20,7	35,7	75,4	70,7
Total	100	100	100	100

Estadísticos: Correlación Kendall Tau-B= 0,321; Sig. = 0,000; N=1.486

Nota: Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas,(LAPOP), incluidas en este cuadro son: “Voy a leerle una lista de grupos y organizaciones. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un partido o movimiento político?”

* Incluye las respuestas de las casillas: “una vez a la semana”, más “una o dos veces al mes”.

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).



El Estado venezolano ha desincentivado la participación a través de organizaciones distintas a los CC, negándole legitimidad y dificultando su trabajo.

Cuadro 7
**Apoyo a la democracia participativa.
América 2008-2012**

Apoyo a la democracia participativa	Promedio		
	2008	2010	2012
País			
El Salvador	3,79	3,62	3,89
Nicaragua	3,87	3,37	3,80
Ecuador	3,89	3,27	3,51
Canadá	2,59	3,34	3,50
México	3,49	3,35	3,49
Bolivia	3,68	3,28	3,48
Paraguay	3,48	2,91	3,48
Guatemala	3,71	3,32	3,47
Perú	3,41	3,25	3,40
Estados Unidos	3,32	3,30	3,38
Honduras	3,26	3,62	3,38
Chile	3,50	2,64	3,24
Panamá	3,62	3,04	3,10
Costa Rica	3,26	2,89	3,08
Brasil	3,04	2,78	3,03
República Dominicana	3,05	2,93	2,98
Jamaica	2,82	2,53	2,98
Colombia	3,66	3,20	2,97
Haití	3,67	-	2,89
Venezuela	2,92	2,80	2,79
Belice	3,62	2,72	2,66
Argentina	2,39	2,60	2,62
Guyana	3,57	2,73	2,62
Uruguay	2,77	2,34	2,56
Total	3,35	3,05	3,18

Nota: La pregunta realizada por el estudio Barómetro de las Américas (LAPOP), incluidas en este cuadro es: Ahora, vamos a usar una escalera similar, pero el número 1 representa “muy en desacuerdo” y el número 7 representa “muy de acuerdo”. Un número entre el 1 y el 7, representa un puntaje intermedio. El pueblo debe gobernar directamente y no a través de los representantes electos. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo? Promedio de casos válidos. Cálculos propios.

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Simultáneamente al aumento del número de CC y la paralela disminución de la participación, se puede observar un proceso de cooptación de estos espacios por los partidos políticos, de forma tal, que quienes tienen la mayor tasa de participación son aquellos ciudadanos que participan intensamente en partidos políticos (v. cuadro 6). Se observa que 73,6% de quienes participan frecuentemente en partidos políticos, también lo hacen en los CC, y a la inversa, 75,4% de quienes no participan en partidos políticos, tampoco lo hacen en los CC.²²

Un elemento curioso la presencia de una disminución del apoyo a la democracia participativa en Venezuela, luego de la exagerada promoción realizada por el Estado, especialmente a partir de la promulgación de la primera ley de CC en 2006. El Cuadro 7 muestra que el apoyo al modelo participativo en el país se encuentra muy por debajo del promedio que presenta el resto de los países de la Región con una tendencia hacia su reducción.

Es contradictorio que la promoción de la participación tenga efectos inversos, pero esto pareciera estar relacionado con la forma de democracia participativa promocionada, es decir, más que la idea participativa en abstracto, se rechaza la manera específica de su implementación en el país por el ejecutivo.

La penetración y tutelaje de la participación y su carácter excluyente impiden a la ciudadanía que desarrolle iniciativas participativas autónomas y diferentes a las propuestas por el gobierno. Ello permea incluso a quienes participan con frecuencia en los CC. El cuadro 8 muestra que el rechazo a la democracia participativa es mayoritario tanto entre quienes participan en estos mecanismos como lo que no lo hacen.

Es probable que el modelo de democracia participativa impuesto en Venezuela esté en conflicto abierto con la democracia representativa y que a largo plazo exista la intención de sustituirla. Existen referencias del Ejecutivo y de funcionarios públicos dirigidas a darle fundamento a

22. El Coeficiente de correlación Kendall Tau-b muestra la presencia de una importante relación.



Cuadro 8

**Apoyo a la democracia participativa según participación en Consejos Comunales.
Venezuela 2012**

Apoyo a la Democracia Participativa	¿Participa en un Consejo Comunal?			
	Entre 1 y 4 veces al mes*	Entre 1 y 2 veces al año	Nunca	Total
En desacuerdo	56,5	68,7	68,5	66,3
Indiferente	11,4	8,7	13,4	12,5
De acuerdo	32,1	22,7	18,1	21,2
Total	100	100	100	100

Estadísticos: Correlación Kendall Tau-B= -0,094; Sig. = 0,000; N=1.452

Nota: Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas (LAPOP), incluidas en este cuadro es: 1. Ahora, vamos a usar una escalera similar, pero el número 1 representa “muy en desacuerdo” y el número 7 representa “muy de acuerdo”. Un número entre el 1 y el 7, representa un puntaje intermedio. El pueblo debe gobernar directamente y no a través de los representantes electos. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo? Respuestas agrupadas de la siguiente manera: 1 a 3: “En desacuerdo”; 4: “Indiferente”; 5 a 7: “De acuerdo”. 2. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un partido o movimiento político?”

* Incluye las respuestas de las casillas: “una vez a la semana”, más “una o dos veces al mes”. Cálculos propios.

Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

la afirmación anterior cuando señalan, palabras más, palabras menos que habría que desbaratar las gobernaciones y las alcaldías y transferirles sus competencias y poderes a los CC.²³

La mayoría de la gente identifica la democracia en general con la democracia representativa, la que goza de una gran estima. Según LAPOP 2012, 87,2% de la población apoya la democracia, mientras 6,7% es indiferente y 6,1% está en desacuerdo.²⁴ Presentar un sustituto del sistema político sin dar mayores detalles a la población va en detrimento de la idea participativa. Como apunta Przeworski al estudiar las transiciones democráticas: “El problema de la legitimidad ha sido planteado de manera incorrecta. Lo que importa para la estabilidad de cualquier régimen no es la legitimidad de ese particular sistema de dominación, sino la presencia o ausencia de opciones preferibles” (Przeworski 1986, p.86). Se trata de dos procesos simultáneos e independientes: la legitimidad de la democracia representativa y la de la democracia participativa, pero que convergen en un mismo escenario, en este caso, en forma de conflicto. La legitimidad de la propuesta

participativa es baja y con tendencia hacia su disminución, en cambio, la de la democracia en general (sin adjetivos) es muy alta.

El resultado de la confrontación entre un sistema político de amplio apoyo con referencias exitosas en casi todo el planeta y otro sin referencias concretas²⁵ y presentado de forma ambigua, genera

23. El Universal. 2010. Istúriz insiste en desmontar las alcaldías y gobernaciones. www.eluniversal.com/2010/10/17/pol_ava_isturiz-insiste-en-d_17A4618453, consultado el 14-10-14.

24. La pregunta es la siguiente: Ahora, vamos a usar una escalera similar, pero el número 1 representa “muy en desacuerdo” y el número 7 representa “muy de acuerdo”. Un número entre el 1 y el 7, representa un puntaje intermedio. La otra pregunta era: puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? Las respuestas agrupadas se ubicaron de la siguiente manera: 1 a 3: En desacuerdo; 4: Indiferente; 5 a 7: De acuerdo. www.LapopSurveys.org.

25. “O inventamos o erramos” es la consigna empleada por el gobierno al hacer referencia a la construcción del poder y el Estado comunal definidos como una innovación única y solitaria en el mundo.



incertidumbre en la población y en esta oportunidad los datos señalan que ha sido en detrimento de la democracia participativa.

La convergencia entre los dos modelos de democracia también puede ser no conflictiva e incluso cooperativa. La democracia participativa puede ser un modelo de ampliación y profundización de la democracia representativa, es necesario “destacar (y rescatar) en el debate académico y político la integralidad y multidimensionalidad de la democracia. El carácter histórico concreto de la democracia realmente existente supone reconocer los aportes del componente liberal (en tanto conjunto de derechos como la libertad de asociación, expresión y la limitación de injerencia estatal) al mismo nivel que el republicano (énfasis en la formación y acción cívicas y la participación) o el socialista (promoción de políticas sociales, defensa de la equidad como condición para la calidad de cualquier democracia, expansión de esta última a procesos del mundo laboral); en tanto los tres legados se entrecruzan (y a menudo enfrentan) en la articulación de un patrimonio democrático común de nuestra civilización.” (Chaguaceda/Cilano 2011, p.57).

La tensión que parece amenazar la democracia participativa proviene de prácticas políticas que pretenden borrar el legado democrático venezolano, no sólo en su experiencia representativa sino incluso en sus antecedentes participativos y sustituirlo por otro cuyas referencias no están claras. Se refuerzan las tendencias centralista y estatista que pretenden controlar la participación, así como desconocer espacios políticos de representación en los que se tomaban muchas de las decisiones relevantes para sistema político.

La promoción del Estado comunal libera de controles a las altas esferas de decisión, mientras los espacios comunales de toma de decisiones se vacían de contenido al seguir los lineamientos emanados desde el poder central y juntos repiten, casi de forma intacta, el estatismo autoritario “término que puede indicar la tendencia general (...) el acaparamiento acentuado por el Estado del conjunto de las esferas de la vida económico-social articulado con la decadencia decisiva de las instituciones de la democracia política y con la restricción

draconiana y multiforme de las llamadas libertades formales.” (Poulantzas 1979, p.247).

Pareciera que el Ejecutivo identifica la democracia participativa con la práctica del unanimismo, esto es, diluir al individuo en la masa como única expresión de la voluntad del pueblo, siguiendo la peligrosa idea de la posibilidad de alcanzar la armonía total de la sociedad, en la cual la voz del pueblo es la de la razón y es una sola.

Pareciera que existe una representación social de la democracia participativa que se construye sobre la base de un deseo de ausencia de conflicto, de una sociedad en la que prevalece una armonía de intereses, “puesto que todo el mundo coincide en cuestiones básicas de la política pública, en las elecciones no habrá probablemente oposición y se convertirán en meros mecanismos para garantizar la rotación de las tareas administrativas. De este modo (...) el fin(al) de la política se habrá alcanzado” (Held 2006, p.172).

Comentarios finales

En la primera década del siglo XXI han germinado nuevas experiencias participativas, diseñadas a partir de un modelo de democracia participativa distinto al que se venía practicando en Venezuela. La variedad de las distintas experiencias participativas y su expansión obligan a organizar la política de manera que se entienda a la democracia participativa en un sentido más amplio y que complemente a la democracia representativa. Pero como vimos no es esto lo que está sucediendo en Venezuela. Las prácticas que se llevan adelante en estos espacios no cumplen con la Ley que regula su funcionamiento, así como tampoco cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados.

El Estado se ha mostrado institucionalmente ineficiente para lograr que éstos se ajusten a la Ley. Esta ineficiencia podría estar asociada a la incapacidad mostrada por los CC de vincularse con la gestión pública local, a la rutinización revolucionaria de la participación, a las limitaciones propias de estos dispositivos y a los altos niveles de desconfianza que estos espacios generan en sus propias comunidades. Los estudios de caso sobre estos espacios apuntan que las comunida-



des se organizan en CC con el objetivo de poder contar con los recursos que otorga el Ejecutivo para mejorar la infraestructura lindante a sus viviendas y los servicios públicos. Es decir, que los intereses comunitarios más apremiantes son los que modulan la participación en estas instancias. La participación en este nuevo micro espacio público no es autónoma, prospera el clientelismo y son un objetivo del discurso político.

La Ley norma una articulación, si se quiere artificial, entre los CC con la administración pública central y descentralizada que trae de la mano innumerables conflictos relacionados con la gobernabilidad, la autonomía, la representatividad y la legitimidad de las acciones políticas que se toman en estos niveles. De todas formas, el funcionamiento de los CC siempre estará asociado a la idea de la participación: quiénes, cuánto y cómo participan, a la convergencia de los mecanismos representativos y participativos y a las dudas de si con estos dispositivos la ciudadanía asegura que los resultados alcanzados son los adecuados, si esta participación garantiza resultados óptimos, si la ciudadanía tiene el conocimiento suficiente e información sobre el para qué y por qué está participando en estos dispositivos.

Examinando la naturaleza de este espacio creado por el Ejecutivo para el ejercicio de la democracia participativa, observamos que los principios del diseño institucional privilegian que las decisiones se tomen por consenso y no por deliberación, lo que refuerza la perspectiva hegemónica. El riesgo viene dado por la tendencia que tienen estos espacios a convertirse en mecanismos de dominación y control de la participación ciudadana.

En la práctica los CC interactúan en medio de tensiones que develan intentos re-centralizadores por parte del Ejecutivo y de una nueva manera de interpretar o entender la democracia participativa. La institucionalización de la participación busca, por un lado, establecer mecanismos de control, de apoyo a la gestión administrativa pero por el otro lado, se corre el riesgo de que la sociedad termine por integrarse a la estructura administrativa estatal y pierda la capacidad de control sobre las autoridades. Abandona su espacio propio y pasa a formar parte de la misma

instancia a la que debe vigilar. Se esta ante formas de relación que vinculan directamente a los individuos y a las comunidades con el Estado a través de mecanismos que no son plurales, que han sido usados con fines político-electoral y como base social y política para la legitimación del régimen.

Los CC se encuentran amenazados por una fuerza que impide su funcionamiento autónomo. La misma tiene origen en el Estado y su concepción sobre la autonomía, que lo ha llevado a desconocer, deslegitimar y acorralar todas aquellas formas de participación que no se encuentran alineadas con sus objetivos de gobierno. Como reacción a lo anterior, la sociedad lejos de participar, abandona los espacios comunales identificándolos como simples extensiones burocráticas del gobierno, imagen que se refuerza a través de la cooptación partidista que se ha hecho de estos espacios.

Como fue revisado en este trabajo, la transición de los CC como instancias de participación han ido de uno a otro extremo, comenzando por una concepción en la que eran incorporados en la estructura del sistema nacional de planificación lo que permitía a las comunidades incidir en las formas de resolución de sus problemáticas. En este caso, se planteaba un equilibrio desigual en el que se corría el riesgo de que la participación se perdiera en la dinámica de la representación. A partir de la Ley Orgánica de los CC de 2009 y del paquete de leyes del poder popular de 2010, se delinea con cierta precisión suprimir la democracia representativa, a través de la construcción de un Estado comunal que desarrollará los mecanismos necesarios dirigidos a inhibir de forma definitiva cualquier posibilidad de autonomía participativa de forma tal que los CC lejos de ser los constructores de un poder popular, pasarían a constituir el armazón instrumental que gestionaría las demandas de las comunidades pero no tendrían trascendencia alguna en el proceso de toma de decisiones pública ni en el ejercicio del poder.

Finalmente, más allá de la distintas valoraciones que se le puedan atribuir a las acciones desplegadas desde los gobiernos del presidente Chávez, dirigidas a la organización y participación en es-



tos y otros espacios de activación popular para el ejercicio de los derechos sociales e involucramiento en el proceso de decisiones de la gestión pública local, es evidente que ello ha logrado centrar, a buena parte de las discusiones y debates académicos, sobre la importancia de estudiar y analizar la democracia participativa, su calidad y su relación con la democracia. Pero como lo expresan los resultados de la mayoría de los estudios de caso realizados sobre estos dispositivos, todavía hay una brecha muy gruesa entre lo que se habla y lo que se hace, es decir entre la declaración de los derechos, su ejercicio efectivo y sus logros.

El problema de fondo de este paquete de Leyes aprobado entre 2009 y 2010 en cuanto a la participación se refiere, es la manera en que se propone organizar el poder local y la forma de entender la participación comunitaria y su reconocimiento o legitimación. Pareciera que la participación en este modelo se limita a los miembros de los diferentes consejos, llamados voceros que apoyan al régimen y demás miembros que integran las comunas y otras organizaciones socio-productivas quienes serán electos en un parlamento comunal

mas no por todos los ciudadanos, por lo que pudiera decirse que estos voceros serían ‘representantes de representantes’, lo que apunta hacia un modelo de representación acentuada, muy distinto del de la democracia participativa y protagónica planteado en la Constitución de 1999 (Brewer-Carías 2011).

Está claro que este conjunto de leyes tiene la fuerte intención de minimizar los mecanismos de la democracia representativa y eventualmente sustituirla por la democracia participativa, entendida de una forma restringida. Los cambios establecidos en este paquete de Leyes son muy complicados y difíciles de implementar en una sociedad tan estructuralmente heterogénea, compleja y con experiencia democrática como lo es la venezolana. Sin embargo, su análisis deja ver claramente las principales líneas de acción de un proyecto político que se está tratando de construir desde el Ejecutivo, por otro lado, es importante seguir analizando los impactos que los nuevos dispositivos que se derivan de estas leyes están teniendo en relación con la calidad de la democracia.

Bibliografía

Arenas, Nelly. 2010: El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo, en: Dante A./Vázquez D. (Comp.) *Venezuela: ¿más democracia o más populismo?* Buenos Aires, Editorial Teseo, pp.13-94.

Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP): www.Lapop-Surveys.org.

Brewer-Carías, Allan. y otros 2011: *Leyes Orgánicas sobre el poder popular y el estado comunal (Los Consejos Comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Textos Legislativos N° 50, Caracas.

Briceño, Héctor/Maingon, Thais. 2013: La Fragilidad del Sistema Hegemónico en Venezuela: Las Elecciones Presidenciales de 2012 y 2013, en: Banko, C./Eggers, M. (comps): *Las Ciencias sociales: perspectivas actuales y nuevos paradigmas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp.1076-1091

Carquez, Celina. 2014. El Poder Electoral Comunal aún está por definirse. www.el-nacional.com/politica/poder-electoral-comunal-definirse_0_333566836.html (consultado el 14-10-14).

Chaguaceda, Armando/Cilano, Johanna. 2011: “Democracia participativa versus autoritarismo: confluencias recientes en el progresismo latinoamericano”, *Revista Cuestiones Políticas*, 46:55-81.



- Chávez, Hugo. 2006: Aló Presidente N° 252, Ministerio de Comunicación e Información, República Bolivariana de Venezuela, Venezuela. http://www.alopresidente.gob.ve/materia_alo/25/p--13/tp--32/ (consultado el 14-10-14).
- Chávez, Hugo. 2010. Aló Presidente N° 351, Ministerio de Comunicación e Información. <http://www.avn.info.ve/contenido/al%C3%B3-presidente-351-ch%C3%A1vez-destacaba-organizaci%C3%B3n-popular-como-esencia-revoluci%C3%B3n> (consultado el 14-10-14).
- El Universal. 2010. Istúriz insiste en desmontar las alcaldías y gobernaciones. www.eluniversal.com/2010/10/17/pol_ava_isturiz-insiste-en-d_17A4618453, consultado el 14-10-14.
- Faría, Erika. 2009. Popular para las Comunas y Protección Social: Poder popular se organiza para dar batalla por el sí. Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social [en línea] <http://www.mps.gob.ve/safonacc/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=28 [consultado el: 14-10-14].
- García Guadilla, María. 2002: Actores, organizaciones y movimientos sociales en la Venezuela del 2000: logros, problemas y desafíos, en: Ramos, M. (edt.): *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Ediciones Universidad de Salamanca/PDVSA/CIED, España, pp.247-273.
- García Guadilla, María. 2004. El mito de la sociedad civil cívica, democrática y pluralista: el caso venezolano, Iberoamericana. América Latina, España-Portugal: Ensayos sobre letras, historia y sociedad, 13:185-192.
- García Guadilla, María. 2008: “El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los consejos comunales”, ponencia presentada en la II conferencia de la sección venezolana de la Latin American Studies Association (LASA), Caracas.
- Gómez, Luis. 2009: *La disolución de las fronteras: Sociedad civil, representación y política en Venezuela*, CENDES-UCV, Caracas.
- Gómez, L. y otros 2010: Venezuela: democracia en crisis, en: Maxwell C./Luna, J.P. (eds.): *Democracia en la región andina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pp. 31-99.
- González Marregot, Miguel. 2007: *La participación ciudadana desde una alternativa democrática. Lineamientos para la organización popular*. Serie Diálogo Democrático, ILDIS/Acuerdo Social/CONVITE, Caracas.
- Held, David. 2006: *Modelos de democracia*, Madrid, España, Alianza Editorial.
- Jacome, Francine. 2007: La sociedad civil en Venezuela: tendencias actuales (1999-2006), en: Sorj, B./ Darcy de Oliveira, M. (eds): *Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinención de la política*, CEPS/IFHC, Río de Janeiro/Sao Paulo, pp. 207-257.
- Jacome, Francine. 2010. La sociedad civil en el marco de la Revolución Bolivariana y del Socialismo del Siglo XXI (1999-2009), en: Ramos, F./Romero, C/Ramírez, H. (eds): *Hugo Chávez: Una década en el poder*, Editorial Universidad Del Rosario/CEPI/Observatorio de Venezuela, Colombia, pp. 69-86
- López, Margarita. 2011. *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010). Orígenes, leyes, percepciones y desafíos*, Temas de Formación Sociopolítica 50, Fundación Centro Gumilla/UCAB, Caracas.
- Maingon, Thais. 2005. Los Consejos Locales de Planificación Pública. ¿Nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?”, en: *Venezuela visión plural*, tomo II, bid&co.editor/Cendes-UCV, pp. 535-554.
- Maingon, Thais. 2007. Consejos Comunales, ciudadanía, Estado y poder popular”, en: Gregorio Castro (ed.): “*Debate por Venezuela*”, Alfa/Faces-UCV, pp.125-145.
- Maingon, Thais. 2013. Cambios en la concepción de la participación: El caso de los Consejos Comunales”, en: *Una lectura Sociológica de la Venezuela actual VII y VIII*, Konrad Adenauer Stiftung/Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, pp. 155-185.
- Poulantzas, Nicos. 1979: *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores, México.
- Przeworski, Adam. 1986. Some problems in the study of the transition to democracy, en: O'Donnell, G./Schmitter, P./Whitehead, L. (Eds.): *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 47-63.
- Reyna, Feliciano/ D'Elia, Yolanda. 2011. *Situación de los derechos humanos y la democracia en Venezuela ante las recientes medidas legislativas*, Papel de trabajo. Caracas: Civilis AC.
- Salamanca, Luis. 2003: La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002, *Politeia*, 30:119-156.



Leyes

Venezuela, República Bolivariana [1999] Constitución Nacional, Gaceta Oficial 36.860.

Venezuela, República Bolivariana [2002] *Ley de Consejos Locales de Planificación Pública*, Gaceta Oficial Número 37.463.

Venezuela, República Bolivariana [2006] *Ley de Consejos Comunales*, Gaceta Oficial (extraordinaria) Número 5.806.

Venezuela, República Bolivariana [2009] *Ley Orgánica de Consejos Comunales*, Gaceta Oficial Número 39.335.

Venezuela, República Bolivariana [2010a] *Ley Orgánica del Poder Popular*, Gaceta Oficial Número 39.578.

Venezuela, República Bolivariana [2010b] *Ley Orgánica de las Comunas*, Gaceta Oficial Número 39.578.

Venezuela, República Bolivariana [2010c] *Ley Orgánica de Contraloría Social*, Gaceta Oficial Número 39.578.

Venezuela, República Bolivariana [2010d] *Ley Orgánica del sistema económico comunal*, Gaceta Oficial Número 39.578.

Venezuela, República Bolivariana [2010e] *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*, Gaceta Oficial Número 39.578.

Venezuela, República Bolivariana [2010f] *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 5.963.

Venezuela, República Bolivariana [2013] *Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 6.118.

Venezuela, República Bolivariana [2014] *Ley Orgánica de Precios Justos*, Gaceta Oficial Número 40.340.



Acerca de los autores

Héctor Briceño

Egresado de Sociología de la Universidad Católica Andrés Bello y Magíster en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar. Se desempeña como Profesor-Investigador del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV) y Profesor de Liderazgo Social de la Universidad Metropolitana.

Thais Maingon

Doctora en Ciencias Políticas. Coordinadora de Investigaciones y Profesora-investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV). Docente en postgrado, en el curso de Maestría en planificación del Desarrollo que se dicta en el CENDES, en las áreas de Política Social y Diseño de la Investigación.

Responsable

Hildebrand Breuer / hildebrand.breuer@ildis.org.ve
www.ildis.org.ve

Friedrich Ebert Stiftung (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente de la República de Weimar elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.