

Participación y poder popular en Venezuela: antes y ahora

Margarita López Maya

Universidad Central de Venezuela
(malopezmaya@yahoo.com)

En este artículo presentamos una periodización y unas hipótesis para interpretar la evolución histórica en Venezuela de la participación popular, actividad asociada intrínsecamente al término “poder popular”. Este concepto ha sido profusamente difundido en el país desde 1999, pero sobre todo a partir de 2007 cuando el Presidente Chávez inicia su segundo mandato, por los actores portadores del proyecto político hoy conocido como revolucionario, socialista y/o bolivariano. Sin embargo, una definición clara de lo que se entiende por poder popular nunca ha sido oficializado por el Gobierno, ni resulta fácil de asir en la literatura especializada o en el discurso político. Es uno de esos términos cargados de múltiples significados y dimensiones, que hoy utilizan en sus discursos los simpatizantes del Gobierno, pero también algunas fuerzas de oposición. En los años de Gobierno de Hugo Chávez Frías (1999-), el poder popular se ha asociado a las diversas formas de participación y organización popular, principalmente impulsadas desde el Gobierno, con el fin de hacer realidad la democracia “participativa y protagónica” asentada en la Constitución de 1999. Sin embargo, el poder popular no se constituye sólo a partir de iniciativas gubernamentales, ni pareciera, según señalamientos de los mismos oficialistas, ser esta característica la más importante.

En una primera indagación hemos hallado dos definiciones, que procediendo de trayectorias de activismo social dife-

rentes, comparten rasgos comunes y pueden servirnos como punto de partida de la reflexión que estamos proponiendo. La primera, la encontramos a partir de explorar en el portal oficialista del Gobierno venezolano llamado Aporrea (www.aporrea.org). Es la definición proporcionada por Roso Grimau, donde se enfatiza como poder popular la diversidad de formas organizativas con las cuales el sujeto popular puede ejercer la toma de decisiones en distintos ámbitos de la vida pública y el carácter soberano o autónomo que está en el trasfondo del concepto de poder popular, dice así:

Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, para la toma de decisiones en todos los ámbitos (político, social, ambiental, organizativo, internacional y otros), para el ejercicio pleno de su soberanía (Grimau, 2010).

El segundo, muy similar, es de mayores precisiones en cuanto a los distintos aspectos clave que abarca la noción de poder popular. Comparte con el concepto primero la autonomía (no lo llama soberanía sino protagonismo) y diversidad de las organizaciones para la participación popular, e incorpora la utilidad colectiva como propósito del ejercicio del poder popular, así como el proceso formativo que entraña la participación. Fue redactado por un activista social venezolano que no tiene militancia política, José Gregorio Delgado Herrera, que ha asesorado la elaboración de algunas leyes participativas antes del Gobierno de Chávez, y durante este Gobierno. Dice así:

[es] El proceso mediante el cual el pueblo muestra sus capacidades y propuestas para incidir en las decisiones públicas, que le permiten asumir en forma organizada la solución de los problemas de las comunidades, utilizando recursos propios o externos, mediante el ejercicio del pro-

tagonismo y se hace parte de las formas de la participación y la gestión directa de los asuntos que le proporcionan a la gente mejor calidad de vida y condiciones que contribuyan a su desarrollo integral (Delgado Herrera, 2010: 75).

A partir de estas amplias nociones del poder popular, que ponen de relieve su asiento en la diversidad organizativa, en su carácter autónomo, en sus propósitos de autodesarrollo y su meta de contribuir al bien común, paso a proponer tres etapas en la evolución del poder popular en Venezuela, elaboradas con la información procedente de trabajos sobre la participación popular que he realizado desde hace muchos años. Me oriento por tres conjuntos de preguntas:

El primer conjunto: ¿Hubo poder popular antes de los Gobiernos del presidente Chávez? ¿Cómo fue en esos tiempos la organización y participación popular? ¿Cuánta autonomía desarrolló el pueblo frente al Estado?

El segundo conjunto: ¿Cómo se entendió el poder popular en la Constitución de 1999 y en el primer Gobierno del presidente Chávez? ¿Hubo diversidad, autonomía, bien común y autodesarrollo durante las experiencias organizativas impulsadas?

Y finalmente, el tercer grupo de preguntas: ¿Cómo se entiende el poder popular en el segundo Gobierno de Chávez bajo el proyecto del *Socialismo del siglo XXI*? ¿Cuáles son sus similitudes y diferencias con el primer Gobierno donde el énfasis era la “democracia participativa y protagónica”?

1. Participación y poder popular antes de 1998

Antes de la victoria electoral y llegada al poder en 1999 de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas, la evolución del poder popular en Venezuela puede diferenciarse en dos perio-

dos diferenciados con claridad: el primero, que se extendería desde los tiempos coloniales hasta fines de los años cincuenta del siglo pasado, cuando los sectores populares venezolanos carecieron prácticamente de atributos básicos de ciudadanía, y por lo tanto de poder popular. El segundo período se extendería desde la instauración del régimen de democracia en 1958, cuando los venezolanos adquirieron de manera formal y permanente derechos ciudadanos, hasta 1999 cuando el proceso constituyente y la nueva constitución, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante la CRBV), cambió el enfoque conceptual del régimen de democracia representativa para asentar un régimen diferente, de “democracia participativa y protagónica”.

Hasta 1958: la multitud como sujeto popular

Hasta inicios del siglo XIX, el pueblo venezolano fue súbdito de la Corona española –y en el caso de la población de origen africana, esclavos de propietarios blancos-, y luego, al romperse el lazo colonial, y gracias a las luchas independentistas, la condición de ciudadano de una República apareció, aunque estuvo restringido a elites de propietarios, comerciantes, hombres y letrados (que eran una minoría ínfima de la sociedad).

En estas condiciones, el pueblo llano careció realmente de derechos ciudadanos, y el ejercicio del poder popular fue casi inexistente. Sin embargo, los sectores populares irrumpían en lo público en determinados momentos para expresarse bajo la forma de *multitud* e interpelar a las autoridades. *La multitud en la historia*, como lo estudió George Rudé (1971), puede considerarse como una expresión “premoderna” del poder popular que se dio, tanto en la Europa del *Ancienne Regime*, como en las urbes latinoamericanas en tiempos coloniales y de repúblicas oligárquicas. Las multitudes, un grupo de contacto

directo o “cara a cara”, se presentaron en espacios públicos de las ciudades coloniales o de las nacientes repúblicas, entre otros motivos, para quejarse ante los gobernantes por un maltrato intolerable, un tributo injusto, una escasez, para observar y vitorear a un nuevo caudillo que venía a tomar el poder, para repudiar y saquear los bienes de un caudillo caído, o para abogar por derechos, como el derecho a vivir en libertad (Arrom y Ortoll, 1996, López Maya, 2000).

Desde fines de la década de los treinta del siglo XX y hasta 1958 se abrió en la sociedad venezolana un lapso de transición con respecto a este orden de cosas, cuando en virtud de las transformaciones modernizadoras que ocurren en la estructura económica y social, las movilizaciones de esas multitudes se hacen más frecuentes e intensas en distintas ciudades del país, pero principalmente en Caracas, y sus motivaciones se vuelven más políticas. La gente, como lo señala el historiador Ramón J. Velásquez (1979), salió a la calle a la muerte del dictador Juan Vicente Gómez en diciembre de 1935, y se mantuvo allí durante los próximos meses y años, dando forma y apoyo a demandas de modernización, a exigencias de derechos civiles y políticos como la libertad de expresión, integridad física, sufragio femenino y otros. Esas movilizaciones contribuyeron en los años siguientes a la emergencia de organizaciones sindicales, gremiales y partidarias. La sociedad fue cambiando y sus distintos sectores se fueron organizando, en una dinámica fundamentalmente originada “desde abajo” –desde la sociedad misma- creando el tejido social y político que posibilitaría la instauración y estabilización de un régimen democrático en 1958 (López Maya, 1984).

En ese interregno entre la sociedad vieja que agonizaba y la nueva que emergía destacan los años entre 1945 y 1948, cuando llegó al poder a través de un golpe militar-civil una

hegemonía nueva no andina, que incluyó sectores populares emergentes, de rasgos modernos. El lapso conocido en la historiografía como “trienio adeco” trajo la primera constitución, que reconoció el derecho al voto universal, directo y secreto para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, independiente de su sexo, condición social o grado de instrucción. Fueron tres años de efervescencia popular donde un Gobierno revolucionario incentivó la movilización, organización y participación popular. Aunque este régimen y la constitución que se aprobó por una Asamblea Constituyente en 1946 naufragaron en noviembre de 1948, cuando se produjo un nuevo golpe de Estado, ahora estrictamente militar, que abolió la constitución democrática, podemos considerar que comenzó el camino institucional de la participación popular y el reconocimiento del Estado al poder popular. Todos los venezolanos adultos adquirieron formalmente el derecho a organizarse y participar en la *res pública*, alcanzaron la condición de ciudadanos con derechos civiles y políticos.

Poder popular entre 1958 y 1999

En enero de 1958, cuando un golpe de Estado cívico-militar acaba con la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez, se inició en el país el siguiente período, cuando se desarrolla el proceso que cristaliza y consolida una democracia representativa de tipo liberal. En este régimen político, el poder popular se expresa, ya no en la calle y/o de modo espontáneo e informal, sino principalmente a través del sufragio universal, directo y secreto, que se vuelve a consagrar en la Constitución de 1961, donde los partidos políticos se asumen como mediadores casi exclusivos entre sociedad y Estado.

Si bien el marco constitucional de 1961 reconoce y garantiza el derecho a la libre asociación y como consecuencia,

crecieron y se institucionalizaron sindicatos, gremios profesionales, cámaras empresariales y otras diversas formas de organizaciones asociativas, la tendencia fue a una creciente cooptación de las organizaciones de la sociedad civil por parte de los principales partidos signatarios del Pacto de Punto Fijo, esto es, de los partidos Acción Democrática (AD) y socialcristiano COPEI. En el arreglo institucional de la democracia venezolana, en virtud de las condiciones sociopolíticas de debilidad de la sociedad civil en general, y de la naturaleza de los acuerdos constitutivos, que desde 1958 facilitaron y estabilizaron las instituciones —como el llamado Pacto de Punto Fijo o el firmado entre organizaciones sindicales y patronales conocido como el Pacto de Advenimiento Obrero-Patronal— los sectores populares quedaron subordinados crecientemente a una dinámica “desde arriba”, pautada por los partidos políticos. Esto fue facilitado por las características de “Petroestado” que en ese siglo adquirió el Estado venezolano.

Desde los años veinte del siglo XX, el Estado recibe un ingreso fiscal cuantioso, derivado de las regalías e impuestos que exige sobre actividades extractivas en el territorio nacional llevadas a cabo por las transnacionales de hidrocarburos. La “renta petrolera”, que ingresa a las arcas del Estado, le ha permitido a quienes controlan el Gobierno, antes de 1958 los militares andinos y desde 1958 los partidos AD y COPEI, hacer uso con bastante discreción de estos recursos rentísticos para consolidarse en el poder y sujetar al resto de la sociedad a sus proyectos y aún a sus caprichos. Esta dinámica direccionada desde arriba y sostenidamente alimentada con los recursos públicos, tendió a cooptar toda expresión organizativa autónoma de la sociedad, manteniendo debilitada la capacidad de decidir de manera independiente —soberana o autónoma— de las organizaciones civiles y por ende ahogando el poder popular.

Por estas características, la democracia venezolana de 1958 en adelante produjo una ciudadanía limitada, que si bien reconoció los derechos civiles y políticos de todos los venezolanos adultos, y se abrió a la participación política, desde los años sesenta criminalizó y reprimió duramente las expresiones más efervescentes del pueblo como la movilización y organización popular callejera y cualquier forma participativa por fuera y/o contraria a los partidos signatarios de Punto Fijo. En reemplazo a relaciones horizontales entre Estado y ciudadanos, se crearon fuertes vínculos de patronazgo y clientelares entre partidos y sectores populares, y en general entre partidos, ciudadanos y todas las expresiones organizadas de la sociedad. El ingreso fiscal petrolero, sobre todo con la bonanza ocurrida a mediados de los años setenta, contribuyó a debilitar las posibilidades de que la sociedad pudiera ejercer a través de sus organizaciones un contrapeso real al poder político. La exclusión social, económica y política de este modelo tendió a crecer, haciéndose crítica en las décadas de los ochenta y noventa, cuando la inestabilidad del precio del barril petrolero en los mercados mundiales instaló en el país una crisis económica, que devino en societal y a la que se le sobrepuso para remediarlo la aplicación de políticas económicas neoliberales que acentuaron la pobreza, desigualdad y exclusión de las mayorías populares.

El estallido social conocido como el “Caracazo” de 1989 marcó un quiebre de las relaciones entre Estado y sociedad operantes por tres décadas. Ese 27 de febrero de 1989 y los días siguientes, el pueblo se volcó a la calle para expresar su malestar ante la subida de los pasajes del transporte colectivo —consecuencia de haber firmado el Gobierno de Carlos Andrés Pérez un compromiso con el Fondo Monetario Internacional para aplicar un programa de ajustes macroeconómicos— deviniendo la protesta en un saqueo generalizado en las ciudades

principales del país a establecimientos comerciales y de alimentos. La desproporcionada represión ejercida por el Gobierno de Pérez, que produjo un saldo de cientos de civiles muertos, alejó a los sectores populares de la democracia representativa, y produjo un rechazo vehemente a los partidos políticos, reactivándose en el vacío de mediaciones, las multitudes como sujeto político. De nuevo desde la calle, las multitudes buscaron reconstruir el poder popular para hacerle frente a quienes detentaban el poder y exigir sus derechos (López Maya, 2005).

2. Participación y poder popular en el primer gobierno de Hugo Chávez (1999-2006)

Fue en los años de crisis y movilización popular de la década de los ochenta y noventa del pasado siglo cuando fue cuajando la idea de la democracia participativa como panacea a nuestros males, como un tipo de democracia más profunda, capaz de recuperar el poder para el pueblo que exige el régimen democrático. La democracia participativa como propuesta política se fue incubando y desarrollando en diversos ámbitos institucionales, como la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE) y la Comisión Bicameral Especial del Congreso para la Reforma Constitucional (1989-1992). Le dio, sin embargo, su savia y empuje la movilización popular constante que se vivió por esos años, en cuyo seno de expresaron múltiples demandas y aspiraciones de los venezolanos. La propuesta alcanzó finalmente expresión política durante la campaña electoral de 1998, en el programa del movimiento bolivariano liderado por el actual presidente Hugo Chávez, y adquirió rango constitucional con la CRBV, elaborada por la Asamblea Constituyente convocada para tal fin, al quedar electo Chávez a la Presidencia de la República. La CRBV fue aprobada por el voto popular en diciembre de 1999.

El régimen de democracia participativa tal como se traza en la CRBV fue el resultado de la convergencia de conceptualizaciones y prácticas participativas de origen muy diverso¹. En primer lugar, el pensamiento social de la Iglesia Católica tuvo influencia central. Sostenido sobre el pensamiento de filósofos como Emmanuel Mounier, Jacques Maritain y Teilhard de Chardin, fue introducido en el activismo católico especialmente a través de las obras de Paulo Freire. El concepto de la participación emergió en el pensamiento social católico como un instrumento de liberación de los pueblos. La Iglesia Católica fue pionera en Venezuela en aplicar la participación como método para organizar y cohesionar formas de economía solidaria como las cooperativas y formas de participación comunitaria como las organizaciones eclesiales de base). Algunos sacerdotes y monjas se fueron a vivir a los barrios populares, cuando en los setentas la Iglesia Católica latinoamericana en Medellín concretó la idea de la opción por los pobres. En las escuelas privadas de algunas órdenes religiosas se formó una juventud en este pensamiento, que se incorporaría en el activismo social en los barrios populares y/o en la militancia política de izquierda.

Por esa vía, el concepto de la participación también alimentó las discusiones políticas del partido socialcristiano COPEI y es en ese partido donde —en segundo lugar— comenzaron a elaborarse propuestas de descentralización política y participación como componentes imprescindibles de una reforma profunda del Estado venezolano. Las ideas del partido COPEI contribuyeron a las propuestas de descentralización y participación, que se expresaron en las reformas políticas descentra-

¹ Lo que sigue es una reelaboración de textos del libro *La democracia participativa en Venezuela (1999-2010). Orígenes, leyes, percepciones y desafíos* (López Maya, 2011). Para las referencias remitirse a ese libro.

lizadoras elaboradas por la COPRE a mediados de los ochenta y aprobadas como leyes a fines de esa década, y en el proyecto de reforma constitucional presentado por la Comisión Bicameral Especial del Congreso, que alimentó el proyecto de la CRBV que discutió la Constituyente.

En los años noventa, los procesos de descentralización política y administrativa abiertos como parte de las respuestas institucionales a la aguda crisis societal, permitieron por primera vez el posicionamiento de gobiernos de tendencia de izquierda marxista en distintas partes del país. Serán estos el tercer origen importante de la democracia participativa venezolana. Los partidos La Causa R (LCR) y el Movimiento al Socialismo (MAS) ganaron gobernaciones y alcaldías desde 1989. Desde esos espacios concretaron prácticas de descentralización y participación popular en los ámbitos de gobierno regional y local, trayendo los contenidos del pensamiento de origen marxista sobre la democracia directa y el poder popular, y poniéndolos a converger con el pensamiento católico. En los gobiernos municipales de LCR se convocaron asambleas de ciudadanos en parroquias y comunidades, y se ensayaron diversas propuestas de organización y participación de los vecinos en la gestión local como el caso de las mesas técnicas para resolver problemas comunitarios. Incluso en el municipio Libertador del Distrito Federal se aprobó en 1995 una ordenanza para crear “gobiernos parroquiales”, una profundización de la descentralización aprobada, la cual llegaba sólo hasta el nivel municipal.

En la campaña electoral de 1998 el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR 200) y su estructura electoral, el Movimiento Quinta República (MVR), recogieron las demandas de participación y descentralización y las expresaron en su programa político. Ofrecieron la convocatoria a Asamblea

Constituyente, para transformar la democracia venezolana en una democracia participativa, que desplazara a los partidos políticos tradicionales e incorporara formas de democracia directa. En el llamado Polo Patriótico, una plataforma electoral liderada por el MVR y su líder máximo Hugo Chávez, cristalizó la voluntad política para recuperar el poder popular perdido en la oligarquización de los partidos políticos, abriendo a través de una Asamblea Constituyente el proceso de transformaciones que demandaba la sociedad desde hacía ya casi dos décadas.

La CRBV aprobada en 1999, como ya se señaló, diversificó la participación popular y la proclamó protagónica. Las instituciones de representación del clásico esquema de democracia liberal de la constitución de 1961 permanecieron, pero se combinaron con mecanismos de democracia directa, como los cuatro tipos de referendos aprobados (aprobatorio, abrogatorio, revocatorio y consultivo), iniciativas legislativas, asambleas de ciudadanos, cabildos, etc. (artículo 70). El objetivo del constituyente fue fortalecer el poder de los ciudadanos –considerado el poder popular- al tiempo que se buscó debilitar a los todopoderosos partidos políticos, que se consideró que habían representado y usurpado ese poder en el pasado. En tal sentido la CRBV prohibió el financiamiento estatal de los partidos políticos (artículo 67). La CRBV consagró también como derecho y deber de los ciudadanos la participación “en la formación, ejecución y control de la gestión pública” (artículo 62).

A partir de 1999, el gobierno del presidente Chávez dio impulso a variadas innovaciones participativas, algunas de las cuales, habían sido gestadas y ya practicadas en los años noventa. Mesas técnicas y consorcios sociales fueron algunas de las innovaciones participativas creadas o impulsadas por el partido LCR en la zona de Guayana y Caracas en los noventa, que pasaron con el nuevo régimen a ser políticas nacionales.

Junto con ellas, la sociedad venezolana, apoyada por el gobierno, ideó otras como los comités de tierra urbana, que surgieron de un movimiento de pobladores en Caracas conocido como la Asamblea de Barrios, también de los años noventa. Simultáneamente, el gobierno tomó la iniciativa, con asesoría cubana, de incentivar la creación de comités de salud y otras modalidades de participación comunitaria dentro de su concepción de las misiones sociales.

Venezuela durante primer Gobierno de Chávez, fue una especie de laboratorio, donde se ensayaron diversas formas participativas, que buscaban, tanto resolver graves y postergados derechos y servicios fundamentales de las mayorías populares del país como servicios de agua potable, luz, rehabilitación física de los barrios, salud, educación, como promover con la participación el autodesarrollo, la corresponsabilidad y el protagonismo ciudadano. Como se señalaba en documentos oficiales, se trataba de educarse participando -y *empoderarse participando*-. Se buscaba el fortalecimiento y la consolidación del poder popular como base de una democracia renovada y más sustantiva.

Es de destacar que las primeras innovaciones participativas como las mesas técnicas de agua (MTA), o las organizaciones comunitarias autogestionarias (OCAS), fueron conceptualizadas como organizaciones civiles, con personalidad jurídica, que se regulaban por el Código Civil. Fueron pensadas para estimular una dinámica organizativa y participativa “desde abajo”, imprescindible para crear autonomía y empoderamiento.

Con los comités de tierra urbana (CTU) creados por decreto presidencial en 2002, y los consejos comunales (CC) constituidos por ley en 2006, el enfoque sobre la participación se fue desplazando de su concepción inicial. Estas innovaciones,

si bien se dicen de la sociedad, no fueron vinculadas al poder municipal, que es el poder político más cercano al ciudadano, sino a la Presidencia de la República. Esto ya produjo una relación asimétrica muy pronunciada en la relación entre Estado y sociedad y un retroceso del proceso descentralizador intrínsecamente vinculado a la idea participativa del esquema constitucional. A estas formas organizativas no se les confirió personalidad jurídica, y fueron reguladas a través de normas y leyes *ad hoc*. Los CTU y los CC en términos legales tienden a estar más determinadas por una dinámica “desde arriba”, proveniente del Ejecutivo Nacional y del Presidente de la República, que formas participativas anteriores como las MTA y las OCAS.

Los CTU hacia 2004 buscaron superar sus limitaciones y ampliar sus propósitos más allá de la lucha por la propiedad de sus viviendas, como estableció el decreto presidencial. Para ello crearon una instancia intermedia, que llamaron los “Centros de Participación en la Transformación del Hábitat” (CPTH). A diferencia de los CTU, estos CPTH estaban pensados para tener personalidad jurídica y poder así recibir y administrar recursos –lo que junto con su mayor unidad y tamaño, fortalecían sus potencialidades de empoderamiento. Sin embargo, esta propuesta no fue del agrado del Presidente, con lo cual poco después la iniciativa desapareció (Antillano, 2006). Estos desarrollos revelaban una tensión entre la dinámica desde arriba y la dinámica desde abajo que se desarrollaba en lo interno del proyecto político de la democracia participativa, así como la naturaleza ya más “chavista” o “socialista” que bolivariana y de democracia participativa del mismo.

La primera ley de los CC de 2006 muestra con más claridad un enfoque participativo diferente al que subyace en la matriz conceptual de la CRBV. La primera aparición de la figura de los CC sí estaba apegada a dicha constitución. Se dio

en 2002 en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, y buscó vincular una sociedad civil popular emergente a la planificación participativa del Estado en el nivel municipal. En esa ley, los CC eran una instancia de los consejos locales de planificación pública, con atribuciones tales como presentar ante esos consejos propuestas y proyectos de las comunidades. También una vez aprobados dichos proyectos, según la misma ley, debían hacerle seguimiento y contraloría como organizaciones que eran de la sociedad.

Sin embargo, la ley de los CC de 2006, desvincula los CC totalmente del gobierno municipal, no les asignaron funciones planificadoras y pasaron a relacionarlas directamente con el presidente Chávez. Para eso debió modificarse varias leyes, entre ellas la de los Consejos Locales de Planificación Pública. Los proyectos y recursos de los CC pasaron a ser revisados por una Comisión Presidencial del Poder Popular. El nombre mismo de esta Comisión ya indicó una cierta confusión entre poder popular y el presidente Chávez.

En la ley de los CC de 2006 éstas fueron definidas de la manera siguiente,

...en el marco de la democracia participativa y protagónica [los CC] son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social (artículo 2).

Los CC concebidos de esta manera, en teoría, venían a satisfacer una necesidad de articulación de organizaciones en

cada comunidad, necesidad sentida por activistas sociales que desde 1999 habían estimulado y acompañado la efervescencia organizativa, que las iniciativas gubernamentales habían provocado. Los funcionarios y activistas consideraban que se necesitaba una instancia intermedia, que coordinara y fortaleciera el poder popular que venía construyéndose en la base.

Sin embargo, en la práctica lo que ha sucedido más frecuentemente es que los CC absorbieron y debilitaron en sus comunidades a las otras formas de participación que había, muchas de las cuales incluso han desaparecido. Esto se puede explicar porque los recursos públicos hacia las otras innovaciones dejaron de aprobarse para canalizarse hacia el CC. Hay que señalar que estas innovaciones participativas desde siempre tienen poca capacidad de encontrar financiamiento distinto al del Estado y por lo tanto siempre ha estado presente su debilidad de autofinanciamiento para ejercer atributos de autonomía.

Como consecuencia de estos desarrollos, en vez de funcionar las innovaciones previas como base de los CC, los CC debilitaron las bases previas y fortalecieron sus vínculos con el Ejecutivo Nacional. La dinámica desde arriba ha ido fortaleciéndose. En una encuesta realizada por la Fundación Centro Gumilla a fines de 2008, las personas de los CC reconocían tener más y mejores vínculos con el gobierno central que con sus propias comunidades (Machado, 2009).

3. Participación y poder popular de 2006 en adelante²

Fue en diciembre de 2006, una vez que Chávez triunfó en los comicios presidenciales y aseguró un segundo mandato de

² Al igual que la parte anterior esta parte es un desarrollo libre apoyado en la investigación que sustenta el libro sobre democracia participativa (ver López Maya, 2011).

seis años, cuando ocurrió otra transformación en la orientación conceptual del poder popular. En el marco de lo que el Presidente anunció como una *radicalización* de su proyecto político para transformar el modelo venezolano en socialista, se refirió a los CC como el quinto motor de la revolución, llamándolos componentes de “la explosión del Poder Popular”. Poco después, en la propuesta de reforma constitucional presentada en agosto de 2007 a la Asamblea Nacional, se propuso que los CC adquirieran rango constitucional y formaran la base de una reestructuración territorial del Estado que contemplaba “comunas” y “ciudades comunales” (propuesta de reforma al artículo 16, 2007). En la propuesta de reforma al artículo 136, Chávez propuso a los CC como parte de un nuevo poder estatal, el *Poder Popular*, un poder que según esta reforma, no surgiría del sufragio “ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”, con lo cual niega el sufragio universal, directo y secreto para la conformación de este poder. Esta propuesta fue rechazada por los votantes en referendo popular ese diciembre de 2007.

No obstante dicho rechazo, el Presidente impuso la nueva estructura estatal del poder popular a través de nuevas leyes como la *Ley Orgánica de los CC* de 2009 y sobre todo la *Ley del Consejo Federal de Gobierno* (2010). Para ello hizo uso de una contundente mayoría que controló en la Asamblea Nacional hasta diciembre de 2010.

Por otra parte, en enero de 2009 se anunció otro cambio conceptual profundo. Al iniciarse la campaña electoral por la aprobación de una enmienda constitucional que el Presidente y la Asamblea Nacional propusieron al soberano para remover los obstáculos en la CRBV para la reelección indefinida de todos los que alcanzaban cargos públicos por el voto popular,

la ministra del Poder Popular para el Desarrollo Social hizo un llamado a los CC y otras modalidades participativas a abandonar sus tareas y abocarse a la campaña por el Sí:

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 tierra, mesas de energía, mesas de telecomunicaciones son comités por el Sí (...) Hay que entender que es un trabajo político; hay que dejar de lado cualquier otro proyecto para poner la lucha (...) Vamos a vencer al enemigo estratégico (...) Los comités por el Sí tienen que convertirse en patrullas para que no quede ningún chavista sin votar. Tenemos que movilizar y necesitamos organización” (Lugo-Galicia, 2009).

Con estas declaraciones los CC pasaron a ser conceptualizados como instrumentos del partido del Presidente, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

En noviembre de 2009, la Asamblea Nacional aprobó una Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC), desechando la anterior de 2006. En esta ley retomó muchos de los aspectos de la propuesta rechazada por la ciudadanía dos años antes³. Una revisión comparativa con la LCC de 2006 permite observar los cambios que se están dando en el concepto participativo y el poder popular, contrarios algunos de ellos a la CRBV.

Un primer cambio tiene que ver con la definición misma del CC. En esta nueva ley la definición es casi la misma de la ley anterior (artículo 2). Incluso el artículo comienza aludien-

³ La CRBV no permite presentar una reforma constitucional en el mismo período constitucional si ésta ha sido rechazada en referendo popular (artículo 345)

do al “marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, lo que es extraño para la fecha, pues en las leyes que se vienen aprobando desde 2007 en el contexto de “transición al socialismo”, la democracia ya no es “participativa” sino “protagónica y revolucionaria” (ver LGDESN 2007-2013). Sin embargo, el cambio está al final del artículo, y se refiere a la finalidad de la “construcción de un modelo de sociedad socialista” por parte de los CC, finalidad inexistente en la ley de 2006. Este añadido es contradictorio con la concepción de democracia participativa, pues fija de antemano el modelo de sociedad que deben perseguir los CC, con lo cual la autonomía de estas organizaciones sufre un golpe, ¿cuál es el poder popular soberano que toma decisiones? ¿El pueblo que son sus ciudadanos o el Ejecutivo Nacional y el Presidente Chávez?

En la nueva ley los CC adquieren personalidad jurídica, eliminándose la figura del banco comunal como el administrador de recursos de la vieja ley, que se sustituye por una unidad administrativa y financiera del CC. Esta solución le da más transparencia y aligera el manejo de los recursos, pero no hace a los CC menos dependientes de los dineros y directrices estatales que antes.

Los CC ahora deben registrarse, no en la Comisión Presidencial como se señalaba en la ley anterior, ni en el registro civil público, como corresponde a organizaciones de la sociedad civil, sino en un registro creado *ad hoc*. En la Exposición de Motivos se dice que el status jurídico de los CC es *sui generis*, “son públicas no estatales”. También argumenta que son autónomas, aunque esta ley al igual que la anterior las regula en todo: “el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana DICTARÁ las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompa-

ñará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público.” (Art. 56 *mayúsculas mías*). Este artículo tenía en el anteproyecto una redacción menos enfática en su subordinación al gobierno central. Decía: “El Ministerio del poder popular como órgano rector en participación ciudadana ACOMPAÑARÁ a los CC en el cumplimiento de sus fines y propósitos y articulará las relaciones de éstos y los órganos y entes del Poder Popular” (*mayúsculas mías*). Estos cambios de redacción parecieran reflejar un forcejeo entre quienes participaron de la elaboración de la nueva ley y quienes en la Asamblea Nacional la aprobaron.

En esta ley también se ampliaron las funciones de los CC para incluir actividades de planificación, y la tarea de crear organizaciones socio-productivas para impulsar la propiedad social y coordinar con las Milicias Bolivarianas acciones “en lo referente a la defensa integral de la Nación” (artículo 25, ordinal 8). Se vuelve a poner de relieve su carácter cada vez más estatal, e incluso militar.

Por otra parte, con la nueva LOCC las CC pasaron a ser nuevos sujetos de un proceso no de descentralización, sino de desconcentración del Estado, pues a diferencia de lo que está asentado en la CRBV, ahora ellos y la nueva figura de las comunas tienen prioridad sobre los municipios y las entidades federales en la transferencia de servicios públicos. Este proceso fue reforzado en marzo de 2010 con la aprobación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, donde se crearon las Regiones Federales de Desarrollo (RFD), entidades que son creadas por y dependientes del Presidente en todo y cuyas autoridades orientan los procesos de planificación y transferencia de competencias a los CC y comunas (artículo 2). En el artículo 4 se dice que el Ejecutivo Nacional “les fija obje-

tivos en la planificación del Estado”, con lo cual dejaron de ser autónomos para constituirse en estructuras estatales para la gestión de políticas públicas dictadas por una planificación centralizada.

En diciembre de 2010, como parte del *paquetazo legislativo* que el Presidente y su partido introdujeron en la Asamblea Nacional de manera sorpresiva e inconsulta, buscando asegurar su proyecto socialista antes de que tomara posesión una nueva Asamblea Nacional donde no controlan las mayorías calificadas, se aprobaron varios instrumentos jurídicos para asegurar las bases de un nuevo Estado, el “Estado Comunal”. La Ley Orgánica de Comunas (LOC) estableció esta nueva forma participativa como la “célula” fundamental del nuevo Estado Comunal, y la definió como “un espacio socialista” donde se articulan los CC y toda otra organización social comunitaria (artículo 5). La ley asentó que toda organización comunitaria debe regirse por la LOC, y las comunas no necesitan seguir el ordenamiento territorial del Estado constitucional (artículo 10), pues pueden delimitarse por encima de los límites del ordenamiento territorial y tienen prioridad sobre municipios y regiones en la transferencia de los recursos. En ellas no hay sufragio universal directo ni secreto (artículo 23), y entre sus funciones está contribuir con el orden público y construir una economía de propiedad social como tránsito al socialismo (artículo 29). Las comunas se encargan de elaborar planes comunales, que concretan los planes dictados por Gobierno central, del cual dependen a través de las RFD, nuevas entidades que adelantan planes especiales de desarrollo y por donde el Presidente en Consejo de Ministros encausará inversiones y demás recursos fiscales. Las comunas pueden construir sistemas de agregación, como ciudades comunales y federaciones comunales, cuyas condiciones son establecidas por el Gobierno Nacional

(artículo 60). Con estas nuevas leyes ha ido emergiendo una nueva estructura de Estado que se separa de las directrices del Estado Constitucional. Este Estado, llamado Comunal, carece de los principios constitucionales propios de toda democracia liberal: en él no hay sufragio universal, directo ni secreto, no hay separación entre sociedad u Estado. Las organizaciones de la sociedad son estructuras del Estado dirigidas desde arriba por el Ejecutivo Nacional.

Conclusiones

El poder popular entendido como el pueblo organizado en las más diversas formas participativas para la toma de decisiones autónomas sobre asuntos que le competen, se fue creciendo y fortaleciendo en la vida republicana de Venezuela. A partir de 1946, y sobre todo de 1958 en adelante, con la obtención de los derechos civiles y políticos para todos los mayores de dieciocho años, partidos políticos, sindicatos, gremios y múltiples organizaciones asociativas representaron y canalizaron el poder popular, que en la forma de multitud venía en el pasado expresando sus malestares, demandas y sueños. El poder popular alcanzó un momento estelar durante el primer Gobierno del presidente Chávez cuando la democracia participativa y protagónica consagrada en la CRBV inició su desarrollo, impulsándose el protagonismo popular en mecanismos de democracia directa como el referendo revocatorio presidencial de 2004 y sobre todo en el fuerte estímulo dado desde el Gobierno a abrir los espacios estatales para la participación de los ciudadanos organizados en la lucha por derechos humanos y para gestión de políticas públicas.

Sin embargo, hacia fines de ese Gobierno, la acción gubernamental cambió de enfoque conceptual participativo, pasando a una concepción que llamándose Socialismo del siglo

XXI, ha venido debilitando las potencialidades de autonomía y empoderamiento presentes en las organizaciones participativas que se impulsaron en los años iniciales. En 2006, con la creación de los CC constituidos a partir de una ley, si bien se vendieron como innovaciones participativas de segundo nivel o intermedias, destinadas a coordinar y fortalecer las innovaciones participativas ya creadas y en crecimiento, en la práctica, por su fuerte vínculo legal y conceptual con el Presidente y su total dependencia a los recursos públicos, en vez de fortalecer el poder popular, ha tendido a debilitar el potencial autónomo y soberano del pueblo organizado transfiriendo la toma de decisiones al Presidente de la República. Con las leyes que sobre el poder popular se han aprobado desde 2009, bien por vía de Ley Habilitante conferida al Ejecutivo Nacional por la Asamblea Nacional, o bien por esa misma Asamblea controlada hasta 2010 por el oficialismo, esta tendencia se ha institucionalizado. El Estado Comunal que viene emergiendo paralelo al Estado Constitucional es centralizado y concentra poder en manos del Ejecutivo Nacional, sirviendo las organizaciones populares como instrumentos de la planificación centralizada y teniendo como propósitos la construcción de un nuevo modelo llamado Socialismo del siglo XXI.

Con todo, los CC han recibido el beneplácito de las comunidades populares venezolanas. La distribución de recursos públicos, sobre todo de dinero, que el Gobierno central ha canalizado hacia los CC en estos años de bonanza de los precios del petróleo en el mercado internacional, ha servido para que muchos resuelvan en sus comunidades problemas acuciosos de servicios y derechos humanos básicos como rehabilitación de viviendas y reposición de tuberías de agua. En trabajos de campo, que he realizado en Caracas desde 2006, muchos de los participantes de los CC reconocen las vulnerabilidades de

éstos, la apatía de la inmensa mayoría de los miembros de las comunidades, la corrupción que muchas veces ocurre con los recursos asignados, por la falta de real contraloría y educación en valores comunitarios, y las presiones continuas por parte de los funcionarios del Gobierno y militantes del PSUV para convertirlos en brazos del partido. Muchos son militantes del partido, otros siéndolo están conscientes de las presiones por cooptarlos, y algunos tratan con distintos grados de éxito de resistirse a estas tendencias (López Maya, 2010).

En los tiempos que corren, en virtud de la creciente tendencia autoritaria que detenta el Gobierno de Chávez, el poder popular enfrenta importantes desafíos. Con las nuevas leyes, el Presidente ha buscado debilitar los gobiernos regionales y municipales, que en Venezuela son electos por sufragio universal, directo y secreto, y son la estructura territorial establecida en la Constitución de 1999, para favorecer los CC y/o las comunas a las que piensa poder controlar con más facilidad. Con ello busca profundizar la tendencia a institucionalizar un llamado Estado *socialista*, centralizado en su persona, donde el poder popular no nace del sufragio y tiende a convertirse en un apéndice del Estado, del partido y sobre todo de su persona. De resistirse los CC a esta nueva orientación, lo que ha venido sucediendo en algunos casos, puede que la nueva estructura de las comunas busquen debilitarlas y eventualmente sustituirlas, lo mismo que en su momento hicieron los CC con relación a las otras innovaciones participativas previas como MTA y OCAS. Tal como la canalización de los recursos hacia los CC debilitó a la diversidad organizativa y potencial de autonomía del poder popular en el primer Gobierno del presidente Chávez, así mismo, las potestades conferidas a los bancos de las comunas pueden facilitar el debilitamiento de cualquier dinámica organizativa generada desde abajo en los CC. Las leyes aprobadas

en diciembre de 2010, incluida la Ley Orgánica de Comunas obedecen a un enfoque conceptual direccionado desde arriba, que vuelve a restringir el poder popular y mantener una ciudadanía limitada en Venezuela.

Bibliografía

- Antillano, Andrés (2006): Activista social. Fundador de los CTU. Conversación informal en la UCV, Caracas, marzo.
- Arrom, Silvia y Servando Ortoll (1996): *Riots in the Cities. Popular Politics and the Urban Poor in Latin America 1765-1910*. Wilmington, Delaware, SR Books.
- Delgado Herrera, José Gregorio (2010): *Comentarios a la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Caracas, Vadell Hermanos.
- Grimau, Roso (2010): <http://rosogrimau.blogspot.com/2010/02/concepto-de-poder-popular-para-el.html>
- López Maya, Margarita (1984): "Organizaciones asociativas de la Venezuela en transición. 1900-1945". *Cuadernos del CENDES*, No. 4. Caracas, pp. 137-166.
- _____ (2000): "¡Se rompieron las fuentes! La política está en la calle", Asdrúbal Baptista, coord., *Venezuela Siglo XX: Visiones y Testimonios*, 3er Vol., Caracas, Fundación Polar, 2000, pp. 73-132.
- _____ (2005): *Del Viernes Negro al referendo revocatorio*. Caracas, Alfadil.
- _____ (2010): "Caracas: The State and People's Power in the Barrio" (en Jenny Pearce, ed., *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*. UK, Pallgrave-Macmillan, 2010.
- _____ (2011): *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010). Orígenes, leyes, percepciones y desafíos*. Caracas, Centro Gumilla Cuadernos de Formación Sociopolítica N° 50.
- Lugo-Galicia, Hernán (2009): "Gobierno obliga a consejos comunales a trabajar por el Sí". *El Nacional*, 8-1-2009.
- Machado, Jesús (2009): *Estudio cuantitativo de opinión sobre los Consejos Comunales*, Caracas, Fundación Centro Gumilla.
- Rudé, George (1971): *La multitud en la historia*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Velásquez, Ramón J. (1979): "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo", Ramón J. Velásquez, ed., *Venezuela moderna*. Caracas. Fundación Mendoza- Editorial Ariel.