

Los desafíos de la política comunitaria en Venezuela

Córdova Jaimes, Edgar*

Resumen

Este trabajo se propone analizar la problemática de los Consejos Comunales, en tanto, actores vinculados a la política y a la gestión pública en Venezuela. Se parte del concepto de la política como un tipo de relación social mediada por la disputa y/o ejercicio de poder, así como por los recursos materiales o simbólicos relacionados con éste. Metodológicamente nos interesa explorar y analizar aspectos tales como, la valoración o construcción que hacen los vecinos sobre los principales problemas de sus comunidades, las formas en que los enfrentan y/o resuelven, las vías de acción autónomas que eligen para ello, y los mecanismos de participación que se experimentan en la comunidad. Se explora cómo incide sobre los Consejos Comunales la polarización que ha experimentado la política venezolana en los últimos catorce años, fenómeno que en nuestra opinión ha marcado las coordenadas iniciales de los primeros cinco años de la existencia de los Consejos Comunales. Se concluye que el proceso político abierto en 1998 promovió la implementación de un proyecto democrático que intentaba superar los déficits de la IV República, lo que se concretó en el desarrollo de una legislación y experiencias de participación diversas, valoradas e impulsadas desde los intereses de los actores políticos que las promueven, mostrando significativas limitaciones para la repolitización de las comunidades.

Palabras clave: Gestión pública, política social, participación comunitaria, Consejos Comunales, Venezuela.

Community Policy Challenges of in Venezuela

Abstract

This study proposes to analyze the problem of communal councils as actors linked to politics and public management in Venezuela. It begins with the concept of politics as a type of social relationship mediated by dispute and/or the exercise of power, as well as by the material or symbolic resources related to it. Methodologically, the study explores and analyzes aspects such as the valuation or construction that neighbors make about the main problems in their communities, the ways in which they face and/or solve them, the paths of autonomous action they choose for this and the participation mechanisms experienced in the community. The study explores how the polarization that Venezuelan politics has experienced in the last fourteen years has affected communal councils, a phenomenon that, in the authors' opinion, has marked the initial coordinates of the first five years of the communal councils' existence. Conclusions are that the political process opened in 1998 pro-

* Dr. en Ciencias Políticas. Profesor Titular de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Estado Zulia, Venezuela. Coordinador Unidad de Difusión, Negociación y Formación de Investigadores CDCHT UNERMB, Programa Investigación-CDCHT. E-mail: cordova_e@cantv.net

Recibido: 12-02-14 • Aceptado: 12-07-04

moted implementation of a democratic project that tried to overcome the deficits of the IVth Republic, formalized in the development of legislation and the experiences of diverse participation, valued and driven by the interests of the political actors that promote them, showing significant limitations for the re-politicization of the communities.

Key words: Public management, social policy, community participation, community councils, Venezuela.

Introducción

Tres temas resultan clave dentro de un esfuerzo por comprender y dar explicaciones a los problemas políticos- sociales en América Latina: la Democracia, el Estado y la Ciudadanía, estos requieren ser abordados en un esfuerzo por abonar a la comprensión y explicación de las deficiencias democráticas y de libertades así como a las aspiraciones de los ciudadanos. El viraje a la izquierda de algunos países de Sur y Centro América, la penetración de la violencia y el narcotráfico en las esferas decisorias, el indigenismo como un sector político con poder, las crisis institucionales y políticas, el papel de los medios de comunicación, las crisis económicas y por ende de redistribución de bienestar en nuestra región; son algunos de los temas que hoy requieren mayores y más completas explicaciones.

En la democracia, como plataforma epistemológica y teórica, coexisten diferentes proyectos políticos que expresan diversas formas de articulación entre las sociedades civiles y los estados nacionales (Dagnino et al., 2006), lo cual revela una complejidad de abordajes teóricos y técnicos disímiles, los proyectos políticos expresan y desarrollan diferentes capacidades de inclusión social e innovación jurídica-institucional, fruto de combinaciones específicas del desarrollo histórico, las adaptaciones al ajuste neoliberal y los cambios socioculturales generados por la globalización, y canalizan múltiples formas los conflictos derivados de la emergencia de nuevos actores (Chaguaceda, 2008).

El caso de Venezuela es paradigmático, podríamos decir que es excepcional, reúne una serie de elementos singulares que lo hacen un caso atractivo para el análisis, su condición de haber tenido un modelo de democracia petrolera representativa que fue considerada la más estable y consolidada, su posterior crisis institucional y política, dio paso a una propuesta que se enmarca dentro de los que sus propulsores han denominado “revolución democrática” y más recientemente “Socialismo del Siglo XXI”, en la cual se aprecian avances como el establecimiento formal desde el ámbito constitucional de la participación ciudadana como elemento central del modelo político, así como reproducciones del anterior régimen, observables por ejemplo en la cooptación de la acción ciudadana y la preeminencia de la estructura partidaria como plataforma que viabiliza ese accionar entre otras.

Los resultados a lo largo de 14 años de implementación, los avances y reproducciones se encuentran en permanente conflicto, dadas las características derivadas de la cultura política del venezolano, los imaginarios y aspiraciones materiales ciudadanas entre otras, en el caso de los ciudadanos venezolanos son muy particulares por razones del modelo económico de mercado y los signos del Estado de bienestar inaugurado desde 1958 cuando se reinstaló la democracia luego de 7 años de dictadura militar. Podríamos decir entonces que en Venezuela existe una tendencia a valorar la democracia y la gobernabilidad a partir de la relación distributiva que ejerce el Estado (legitimación), esta tensión

es descrita como una tendencia, “Asistimos entonces a procesos de confluencia conflictiva entre actores, culturas y prácticas heredadas de la izquierda tradicional y movimientos nacidos del fragor de la lucha por la democratización participativa de la vida pública; fenómeno a estudiar en perspectiva local y comparada, con una mirada regional” (Chaguaceda, 2008).

Tanto el modelo de la democracia representativa como la instaurada a partir de la Constitución de 1999 comportan enfoques democráticos de Estado y un papel determinado de la sociedad civil (valores, formas de organización más o menos autónomas, estrategias, mecanismos accionantes y lucha por el poder). En este trabajo nos proponemos abordar desde una perspectiva analítica, la democracia, el Estado y la ciudadanía para lo cual los datos empíricos y las referencias teóricas sirvieron para exponer las características y develar los avances, reproducciones y contradicciones, que sin llegar a ser exhaustivos esquematizan un análisis general de rasgos distintivos.

1. La democracia: ¿de la representación a la participación?

El Estado de bienestar que dio sustento legitimante a los regímenes populistas y a las democracias representativas como la venezolana, empezó a dar signos de resquebrajamiento a finales de la década de los años ochenta como resultado de la crisis económica a nivel global que debilitó la base material de redistribución, haciendo que los gobiernos y factores centrales del modelo de democracia representativa (los partidos políticos) perdieran autonomía política, debilitando los lazos clientelares que se habían desarrollado a partir

de la colonización de la esfera civil por el Estado centralizado.

Esta situación dio paso a una organización subordinada a la cuestión social, es así que de acuerdo al politólogo venezolano Andara Matos (2007), la actividad política deja de ser, como mecanismo de gobernabilidad, “la arena de discusión, y se convirtió en una actividad racional e instrumental cuyo objeto es administrar y asegurar para satisfacer necesidades de las masas a través de la administración de recursos diversos en una sociedad en contradicción”. Esto coadyuvó conjuntamente con el avance del neoliberalismo, a una especie de vaciamiento ideológico de los partidos políticos, llevándolos a un lugar común cuya estructura la constituyó la gerencia y el diseño de programas más atentos a la distribución eficiente que a la concreción de un proyecto político abierto.

El modelo de organización y estructuración de la democracia representativa avanzó en la delegación del poder a ciertas élites (liberal) o vanguardias (socialista) o a líderes con características extraordinarias a diferencia del ciudadano ordinario y común (populismos carismáticos), así la sociedad civil (esfera civil), pierde prerrogativas políticas de origen. De esta manera la sociedad civil deja de ser desde su concepción teórica democrática, un conjunto de personas organizadas, con capacidad de actuar políticamente para promover y defender intereses privados-públicos, todo lo político fue asumido por el Estado (antes y ahora), produciéndose un aparente vaciamiento del contenido político.

Dagnino et al. (2010:18) plantean que en la región se observan tres insatisfacciones provenientes de las limitaciones de las teorías de la “transición y consolidación democrática”. Estas serían las que a continuación se señalan:

1) La homogeneización de la sociedad civil, que se manifiesta en considerarla como un cuerpo coherente en intenciones y acciones políticas, ocultando la diversidad de proyectos políticos disímiles de carga democrática o no que están en pugna por el poder.

2) Falsa dicotomía sociedad civil-sociedad política: Lo cual ocurre a partir del papel asignado desde la teoría demo-liberal a la sociedad como un elemento de contrapeso y confrontación al Estado. A partir de la consolidación democrática, se le asignó un papel a la sociedad civil de colaborador, esto sería que acabado el conflicto por la libertad, la sociedad civil quedaría vacía de política.

3) La visión apolagética de la sociedad civil: Aquí la tendencia dominante ha sido considerado el *leit motiv* o el motor fundamental de la construcción democrática, esta visión de acuerdo a los autores citados se ha producido debido en parte al no reconocimiento de los proyectos políticos que coexisten y apuntan a una explicación más compleja, al homogeneizar a los ciudadanos en una sola categoría se ocultarían los conflictos que se derivan de las diferencias de aquellos proyectos políticos que son asumidos y promovidos por los ciudadanos.

2. La participación ciudadana como salida a la crisis política: politización de la esfera civil / gobierno o ciudadanos

La participación ciudadana desde nuestro juicio supone un proceso de “construcción política” autónoma, generadora de capacidades tendientes a hacer presión y control social sobre las agencias gubernamentales de cualquier nivel destinadas a convertir las necesidades y aspiraciones de los diversos proyectos políticos que coexisten en políticas

concretas, en decisiones vinculadas a sus propia construcción sociopolítica, ello valoriza la acción de la organización civil frente al Estado, más allá de un contrapeso o de una estructura cooperante o complementaria.

De tal manera que dentro de nuestro análisis la autonomía en la participación ciudadana, (más allá de la ejecución de políticas y aprovechamiento de recursos en su papel de cogestor), resulta necesaria para la construcción de alternativas y acciones políticas de diverso alcance, ello requeriría que el proceso de construcción se sustente en el diálogo (controversia) de diversos actores con el cual expresan intereses públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y hasta excluyentes entre sí, sería acercándonos a lo que Dagnino et al. (2010), identifican como “proyectos políticos que coexisten”. La participación ciudadana implica la repolitización del ciudadano a favor de sus intereses en el marco de un orden simbólico relacional (Constitución, leyes, historia, orígenes, circunstancias compartidas) donde los ciudadanos dan significado y sentido a sus acciones en un marco de autonomía y autorregulación.

Fleury (2004) propone cuatro elementos, que a nuestro juicio deben estar presentes en la participación ciudadana: 1) El reconocimiento de los contrarios y del conflicto, 2) La participación efectiva en la deliberación, que lleva la inclusión política a partir de una garantía más allá de lo procedimental, como el voto, 3) La redistribución (sí solo ocurre redistribución a partir de la participación cooperativa, aquella no cambia las condiciones estructurales), y 4) La obtención de una base objetiva como resultado de esa construcción ciudadana, es decir de resultados obtenidos del ejercicio de la deliberación.

Consideramos que el planteamiento de Fleury es muy claro y suficiente para com-

prender desde la simplicidad de esos cuatro elementos, la complejidad del asunto que estamos tratando. Por tal motivo que la participación ciudadana real, “más allá de lo formal”, remite a un tipo de democracia en la cual el carácter distintivo se encuentra en la sociedad civil, es decir, en la acción comprometida de la organización social en procura de objetivos concretos propios.

Nos parece oportuno lo señalado por Rivas (2008) cuando señala, “La democracia constituye un ideal que pretende la libertad y la igualdad de los seres humanos haciéndose efectiva en la práctica, a través de un conjunto de normas e instituciones específicas, dando origen así a los modernos sistemas políticos democráticos”. Entendemos a la democracia, entonces, más allá de una aspiración, de un conjunto de valores que son parte de la cultura política de una nación (simbología relacional), un entramado o arquitectura jurídica e institucional, es importante (lo formal, institucional, leyes, agencias, programas de estímulo), pero insuficiente, si no encuentra posibilidades de realización (prácticas políticas).

3. Venezuela: el debate no concluido

De acuerdo a las dos últimas mediciones del latinobarómetro¹, años 2008-2010, la opinión de los latinoamericanos y de los venezolanos específicamente muestran resultados controvertidos respecto a la democracia como sistema, y sobre los elementos que lo hacen posible. Los latinoamericanos perciben a Venezuela como un país “poco democrático” obteniendo un 4.3 en una escala de 1 a 10, donde 10 corresponde a la categoría completamente democrático, ubicándolo en la mitad menos democrática de la escala. Los resultados para 2009 lo ubicaban en 5.0, por debajo de la me-

dia de la calificación obtenida por la región en su conjunto (6.5), en el 2010 el 84% de los venezolanos apoyan a la democracia como sistema mostrando un incremento de acuerdo al 83,8 %, obteniendo 24 puntos más desde que comenzó a medirse, lo cual refleja una contradicción entre los resultados obtenidos con respecto a los ciudadanos de los países de la región.

Diversos factores pudieran explicar esta situación, uno podría estar relacionado con el manejo de conceptos diferentes de democracia, se ha señalado la influencia de los medios de comunicación, por un lado de aquellos que mantienen una posición crítica y por otro lado los que sirven de plataforma comunicacional del gobierno venezolano, entre otros factores.

En cuanto a la participación ciudadana en el nivel local, la opinión de los venezolanos reportan porcentajes que la colocan al final de la comparativa de la región en todas las organizaciones (ONG's etc.), excepto en las de grupos para pro-mejoras de la vecindad en las que debemos incluir las distintas iniciativas promovidas por el gobierno del presidente Chávez, (mesas técnicas de agua, de energía, seguridad y otros que integran los Consejos Comunales), a nuestro juicio los procesos para la promoción de la participación comunitaria mediante los programas sociales han creado más movilización que resultados de inclusión política, véase la reciente crisis de abastecimiento energético eléctrico en el mes de junio de 2011.

Con respecto a la gobernabilidad que acompaña al modelo de democracia venezolano, según el estudio de opinión de LAPOP para 2009, los gobiernos locales gozan de poca confianza entre los ciudadanos, al tiempo que los niveles de evaluación se mantuvieron muy precarios 45% y 48% respectivamen-

te, sin embargo la descentralización no deja de ser un tema bien valorado con más de 51%. Consideramos que la opinión del tema “gestión de los gobiernos locales”, se centra en las posibilidades que estos tienen hoy día de realizar las competencias señaladas en la Ley Orgánica de Régimen Local, dentro de las causas, que desde dichos gobiernos fundamentalmente de signo opositor al gobierno central se ha esgrimido se encontrarían las limitaciones que el gobierno central ha impuesto para la asignación del situado constitucional así como la negativa y retraso en el pago de impuestos por parte de la empresa estatal petrolera (PDVSA) a los municipios petroleros.

De acuerdo a la Vicepresidencia de la República para el presupuesto 2013, la distribución del dinero que se autoriza a las comunidades y a los gobiernos regionales y que se distribuye por el Fondo de Compensación Interterritorial, que maneja los ingresos del Consejo Federal de Gobierno será de 21,2 millardos de bolívares (el 15% de la recaudación del IVA y el 25% de las regalías petroleras). El reglamento del Consejo Federal señala que ese Fondo tiene que aportar 37% de los recursos a las gobernaciones, 28% a los municipios, 30% a los Consejos Comunales y 5% al fortalecimiento institucional, que es la partida prevista para la consolidación de los espacios de los Consejos Comunales y las Comunas (Armas, 2012).

La política para la asignación de recursos a los consejos comunales reduciría las posibilidades de los entes locales (Alcaldías) puedan satisfacer demandas de las ciudadanías pautadas en las competencias que les son propias, ya que los Consejos Comunales ejecutarán proyectos que previamente han de ser aprobados por entes centralizados y esperar que los recursos sean efectivamente asignados y distribuidos, para lo cual estos deben

contar con el registro ante el gobierno nacional lo que les habilitaría para recibir los mismos.

4. La participación ciudadana en Venezuela y el Socialismo del Siglo XXI

En el desarrollo político del tema de la participación ciudadana en Venezuela hemos identificado cuatro fases o etapas, siguiendo a Cilano, Córdova y Chaguaceda (2011), en las cuales se describen las características, los mecanismos de participación en su conformación y su funcionamiento, partiendo de una clasificación de los modelos de democracia y administración pública identificables durante más de 40 años, desde 1958 hasta 2009 (Córdova, 2007).

Las transformaciones políticas lideradas por Hugo Chávez en Venezuela se inician a partir de la aprobación de la nueva Constitución Nacional en 1999, a la cual convocó a través de una Asamblea Constituyente el primer día de su gobierno. En el texto de la nueva carta magna se otorga rango constitucional a la participación ciudadana como rasgo distintivo del tipo de Estado y Democracia, acudimos formalmente a un giro del modelo democrático de carácter representativo a uno de democracia participativa (Art.62). A continuación se cita textualmente el contenido del artículo 62 de la Constitución Nacional venezolana:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario

para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es la obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”

El constituyente asigna a la participación un mecanismo que define al Estado de derecho, no se limita al sufragio, abarca la formación, ejecución y control de la gestión pública, lo cual implicaría un ciudadano activo en la definición de políticas, formación de las leyes y control de su aplicación, en todos los niveles de gobierno, nacional, regional y local (municipal). El principio participativo como eje central en la definición constitucional de la democracia se ha desarrollado mediante una gran cantidad de instrumentos legales; como el establecimiento de las Asambleas de Ciudadanos, los Consejos Locales de Planificación² (2005), y más recientemente los Consejos Comunales (fecha 28 de diciembre de 2009) que le darían al ciudadano, jurídicamente, la posibilidad de incorporarse en la deliberación y toma de decisiones en materias de interés público.

Además de ello se intentó en 2006, mediante reforma convocada, convertir al Estado nacional en un Estado comunal, propuesta que fue negada en referéndum, a pesar de que por vía legislativa se han incorporado modificaciones a la estructura del poder público en el marco de las leyes habilitantes otorgadas al presidente.

El modelo administrativo-participativo se realiza en medio de la expansión del aparato público, lo que ha dado lugar a la creación y fortalecimiento de una administración paralela (a la burocracia tradicional) con fondos presupuestarios y financieros *ad hoc*, de carácter centralizado, así como la estatización y re-estatización de empresas, con funciones

que se solapan con la administración pública tradicional, ello desde nuestro criterio como mecanismo para otorgar flexibilización de maniobra (autonomía) por parte del gobierno y aseguramiento de la política nacional gubernamental³.

La creación de esta nueva institucionalidad se efectúa a partir del año 2003 mediante la creación de programas sociales denominados, “Misiones Sociales” (Robinson, Rivas, Sucre, Barrio Adentro, Identidad, Vuelvan Caras, Hábitat, Negra Hipólita, Milagro, 13 de abril, Ché Guevara, José Gregorio Hernández, Gran Misión Vivienda, Amor Mayor, Vivir Viviendo etc.) en diferentes áreas, tales como alfabetización, educación primaria, educación superior, salud en atención primaria y diagnóstica en barrios depauperados (a través de un convenio con Cuba en el que prestan servicio gran número de médicos cubanos), planes de empleo, vivienda y otros; como respuesta a las necesidades sociales de aquéllos sectores que se vieron excluidos durante años por la inacción del Estado y fundamentadas en lo que el gobierno ha llamado “Revolución y Socialismo del Siglo XXI”⁴.

La conformación de una burocracia al estilo del modelo burocrático populista que se desarrolló durante los primeros 40 años de democracia ha sido acompañada por el desplazamiento del modelo descentralizado desarrollado bajo el imperio de la anterior Constitución de 1961⁵, por una “descentralización desconcentrada” la cual ha estado estrechamente vinculada a los planes de organización territorial para el logro del equilibrio económico previsto en el programa político del presidente Chávez donde el desarrollo endógeno es la pauta territorial para el desarrollo económico y social del país.

Otro rasgo distintivo ha sido la organización y registro de la ciudadanía. El gobierno

ha diseñado estrategias de diverso tipo para organizar a la población, tanto urbana como rural, la primera organización popular fueron los Círculos Bolivarianos, posteriormente, Unidades Batalla Electoral, Patrulleros, pelotones, escuadras, etc. (elección presidencial de diciembre de 2006, y el referéndum aprobatorio de la reforma constitucional de 2007), la legalización de las milicias bolivarianas⁶.

5. Los Consejos Comunales en Venezuela: Su creación y entramado

La creación de los Consejos Comunales (CCs) desde nuestro, criterio ha transitado por cuatro etapas; la primera de ellas, los CCs son parte estructural del Sistema Nacional de Planificación (SNP) cumpliendo un papel articulador en la toma de decisiones públicas en todos los niveles de gobierno, la segunda estaría marcada por la desafectación de estos mecanismos de participación del sistema de planificación (abril 2006)⁷, otorgándole un papel ejecutor de políticas públicas.

La tercera etapa estaría definida a partir de la propuesta de reforma de la Constitucional formulada por el presidente Chávez, mediante la cual se declaraba la intención de organizar la administración pública y ordenación administrativa y política a partir de los Consejos Comunales para concretar lo que el gobierno denomina el Estado Comunal, esta fue rechazada en referéndum en consecuencia de las connotaciones que el tema ha adquirido en Venezuela debido a su vinculación al modelo socialista que el gobierno quiere implementar.

La cuarta etapa que llamaríamos de depuración, y se inicia con la reforma de la Ley de Consejos Comunales de 2006 y publicada en diciembre de 2009. En dicha reforma se le otor-

gó a los Consejos Comunales, a la fecha de la misma, debidamente constituidos y registrados, un plazo de 180 días a partir de la publicación en gaceta oficial, para que durante ese lapso el cual culminó en mayo de 2010, “ se adecuaran” a la nueva estructura básicamente administrativa, de no hacerlo quedarán sin efecto frente al gobierno y por lo tanto imposibilitados de presentar proyectos y obtener financiamiento, muchos Consejos Comunales han quedado fuera del reconocimiento ya que ha sido muy complicado ante el ejecutivo nacional obtener un código de registro.

Desde su creación, los Consejos Comunales en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005, Art. 112)⁸ fueron instancias de articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, para ejercicio directo en la planificación y gestión de las políticas públicas. La Constitución Nacional de 1999, establece en su artículo 99 la existencia de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPPL), presididos por los Alcaldes, Concejales, representantes de las Juntas Parroquiales, organizaciones vecinales y grupos organizados⁹.

La Ley de Consejo Locales de Planificación Pública de 2002¹⁰, señalaba en su artículo 8vo, que se promovería la red de los Consejos Comunales y Parroquiales que estarían llamados a ser el centro principal de participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución control y evaluación de políticas públicas. Esta Ley fue reformulada parcialmente¹¹, y coloca a los Consejos Comunales como la estructura central de los procesos de planificación, asumiendo incluso materias propias de los gobiernos locales.

La creación de los Consejos Comunales como instancias depositarias de funciones administrativas, se realizó aceleradamente en el marco de la campaña para el segundo man-

dato del presidente Chávez, proceso electoral llevado a cabo en diciembre de 2006 (Uzcátegui, 2006), señala que la constitución de los CCs en su etapa temprana en 2006 apuntó al establecimiento de un mecanismo de vinculación directa entre los ciudadanos y el gobierno, como parte de la estructura de planificación administrativa.

A continuación se presentan una serie de aspectos empíricos que han modelado o explican el desarrollo de los componentes centrales de los Consejos Comunales como estructuras formales para la participación ciudadana, que darían posibles explicaciones más o menos concluyentes sobre el modelo político en construcción hoy día en Venezuela.

a) **Problemas de reconocimiento:** La promoción desde 2006 y posterior constitución de los CCs hasta 2011, en la etapa del establecimiento de las bases del poder popular y reordenamiento de la “geometría del poder” se efectúa en medio de una polarización política extrema. Este mecanismo ha generado división ciudadana sobre la base de las posiciones frente al poder fáctico, creándose una lamentable conducta de antagonismo irreconciliable una especie de “...mutación del imaginario ciudadano donde el opositor –otrora confrontado dentro del juego democrático– se transforma en un odioso enemigo a aniquilar” (Chaguaceda, 2008).

b) **Debilitamiento de los gobiernos sub-nacionales y locales.** Se ha reducido el reconocimiento de la base experiencial participativa de las comunidades, se obvian estructuras como las Juntas Parroquiales, los CCs compiten con gobiernos locales en ciertas materias, como se ha referido ya en este trabajo, “cuando se autorizó la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, el Ejecutivo Nacional ordenó cambiar los porcentajes de las asignaciones, de manera que los fondos progra-

mados a través del FIDES (Fondo Intergubernamental para la Descentralización) y la LAEE (Ley de Asignaciones Económicas Especiales), 42% se distribuirán a los gobernadores, 28% a los alcaldes y 20% a los Consejos Comunales” (Armas, 2007).

A partir de la reforma de la Ley del FIDES y la LAEE, consistirá en destinar 50% de la asignación a los Consejos Comunales y el restante 50% se distribuirá entre los gobernadores y los alcaldes (Armas, 2007). Como producto del reimpulso a la revolución, la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional en 2010, antes de entrar en ejercicio la nueva Asamblea Nacional, más plural (48.13% diputados afiliación gubernamental y 47.22% de afiliación opositora) elegida en diciembre de aquel año, aprobó la eliminación del FIDES que era un mecanismo compensatorio de las asimetrías y que se alimentaba del 15% de la recaudación del Impuesto del Valor Agregado (IVA), el cual era manejado por Gobernaciones y Alcaldías.

De tal manera que a partir de enero 2011, las regiones recibirán recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, que es la estructura que suplantó al FIDES, este fondo pasó a ser manejado directamente por el Ministerio de Planificación y Finanzas y el presidente decidirá las fuentes de financiamiento del mismo. Se observa una dependencia directa de los CCs a la estructura ejecutiva, y un nivel de competencia y confrontación con el poder público local por los recursos.

La dependencia de los Consejos Comunales del financiamiento otorgado por el ejecutivo nacional los coloca en una posición de control, esta situación se complica cuando los Consejos Comunales no reciben la atención de los gobiernos locales o regionales, lo que se produce por casi idénticos intereses de

cooptación, y dadas la importancia numérica o estrategia del conglomerado para el logro de réditos electorales; diversas estrategias de supervivencia de las comunidades han sido desarrolladas desde el camuflaje partidista de un lado o de otro para la obtención de los recursos y el apoyo, o simplemente la negociación pragmática entre unos y otros, en este aspecto posiblemente encontraremos la explicación de los resultados obtenidos por Latinobarómetro en la tendencia de evaluar positivamente la democracia, pero al revisar los factores que la hacen posible, los resultados lucen negativos (gobernanza); “el trabajo muestra la disparidad entre un ideario político democrático altamente apreciado y los valores que lo sustentan, al tiempo que afectan su desempeño evaluados negativamente” (Boidi y Briceño, 2010:167).

c) Autorización por parte del ejecutivo nacional. Los CCs al ser creados en 2006 requerían registrarse en el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social (MPS) ¹², en una comisión presidencial del poder popular que tiene a su vez una comisión presidencial local y regional. Mediante la reforma de la Ley de Consejos Comunales en diciembre de 2009 se le da potestad al Ministerio de Comunas y Protección Social de hacer el registro de los Consejos Comunales que sigue siendo una dependencia directa del despacho presidencial, el simple registro no es suficiente para obtener la “personalidad jurídica” requerida por la normativa, se requiere que al CC se le asigne un código de identificación para poder acceder y legitimarse frente al Estado, y se los considera dentro de la misma ley como las estructuras para la “organización de base de la sociedad socialista”, definición que no se encuentra establecida en la Constitución Nacional de Venezuela.

d) Centralización y limitaciones a la autonomía.

La estructuración de una administración centralizada y la incorporación de los Consejos Comunales, más en un sentido administrativo de ejecución de política, que como estructuras ciudadanas independientes entregadas por ciudadanos e intereses diversos contradictorios u homogéneos, se evidencia en la Ley de Administración Pública, situación a todas luces contraria con el discurso y la ciudadanía jurídica establecida a partir de la Constitución Nacional.

La Ley incorpora dentro de los órganos superiores del nivel central de la administración pública nacional a la Comisión Central de Planificación, la cual es presidida por el Vicepresidente Ejecutivo de la República y es concebida como el órgano superior de coordinación y control de la planificación, encargado de garantizar la armonización y adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la administración pública nacional, siendo como han sido definidos por el instrumento jurídico en cuestión a los CCs como sujetos de la administración pública en tanto ejecutores de planes, proyectos y /o actividades, por convención de gestión, delegación etc., se convierten en estructuras ejecutoras de la política nacional en armonía con dichos planes. Los artículos 18 y 19 establecen claramente la centralización como principio de control de gestión, veamos su contenido:

Art 18: “El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetarán a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Igualmente, comprenderá el se-

guimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados” (subrayado nuestro).

Aquí cabría preguntarse en función de los argumentos teóricos expresados, ¿cómo pueden conciliarse los mecanismos tendientes a la participación protagónica del pueblo, de acuerdo a la parte expositiva de motivos de la ley, con un modelo centralizado de planificación y gestión pública?, en realidad esta ley lo que ha hecho es darle legalidad a la práctica seguida desde que se inicia la conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales, es por ello que la participación ciudadana no ha conseguido establecer verdaderos mecanismos de inclusión y repolitización de la ciudadanía.

La dependencia de los CCs del ejecutivo nacional definirían una relación clientelar, estableciendo mecanismos burocráticos de control político que tendrían efectos en el registro de los CCs y consecuentemente la posibilidades de recibir recursos y apoyo de los gobiernos de diferentes niveles. Los CCs se vinculan con los programas sociales del gobierno nacional denominados “Misiones Sociales” (salud, educación, alimento) y otros programas gubernamentales han resultado en disparador movilizador político a costa de reducir la autonomía (Chaguaceda, 2008). Por otro lado el contenido de las agendas políticas de reivindicaciones del espacio público (autónomo-consensuado) debe ser suficiente para transformar las relaciones de poder que han favorecido las exclusiones tanto viejas como nuevas.

Ciertamente debido a la vocación del poder (a su lógica intrínseca), el gobierno como estructura de dominación y los partidos políticos de oposición de diversa índole, intentan permear estas estructuras de participación popular a los efectos de reproducirse, ello coloca a los CCs y

propiamente a los ciudadanos en una situación de enfrentamiento a intereses que en la mayoría de los casos son extraños a su agendas naturales vinculados a la proximidad que da el espacio local vs. intereses de referencia nacional y de corporaciones partidistas.

6. Conclusiones

En la etapa vinculada a la Constitución de 1999, el tema de la participación ciudadana se ha resuelto mediante un entramado jurídico que se establecen mecanismos para su realización como derecho y deber, pero en el marco de transformaciones jurídicas y políticas se recentraliza la administración pública, ocasionando una suerte de contradicción entre los preceptos constitucionales que obligan a la apertura de espacios y mecanismos flexibles, la reestructuración de una matriz- estado céntrica *versus* la policentría que involucra la participación de las ciudadanos, en una especie de delegación o democracia delegativa, ubicándose más en una administración paralela, flexible integrada por los ciudadanos organizados y cogestionaria de la política pública.

Los mecanismos puestos en marcha, han terminado por definir una racionalidad de orden administrativista ejecutiva, que procura la solución de problemas, sin mayor impacto en la búsqueda de soluciones alternativas a la política oficial, con niveles de control central de orden civil y militar, definidas en las leyes recientemente aprobadas y sancionadas mediante Ley Habilitante con escaso control ciudadano y por consiguiente el debilitamiento de la sustentabilidad de programas tan importantes como las misiones sociales en el sector salud.

Se han reproducido mecanismos tendientes al clientelismo, la partidización, el burocratismo y la corrupción, típicos de los últimos años de la democracia representativa, por

lo que se haría necesario discutir la crisis que ello representa para un modelo político que de acuerdo al gobierno, es producto de una revolución que a todas luces es la antítesis de la reforma.

Notas

1. Desde hace varios años la Universidad Vanderbilt, realiza el proyecto de opinión pública América Latina –Siglas en Inglés LAPOP, Venezuela ha estado presente en cuatro de los estudios del Barómetro desde 1995 estado presentes en los diferentes informes regionales y nacionales; el estudio parte de la siguiente tesis, “..la percepción ciudadana sobre una gobernabilidad de buena calidad incrementa el apoyo ciudadano a la democracia estable lo cual conducirá, en última instancia a la democracias consolidadas” (Boidi y Briceño, 2010).
2. Originalmente planteados en la Ley de Poder Público Local, (Junio 2005) y posteriormente modificada, con la sanción de la ley de Concejos Comunales (abril 2006) la cual crea los Consejos Comunales con una estrecha vinculación con el poder ejecutivo en la Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, sancionada por la Asamblea Nacional el 28 de diciembre de 2010, y publicada en la Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 30-12-2010, la Red de Municipalistas de Venezuela (RMV), señalaron que los contenidos y las orientaciones de la reforma a la Ley de los CLPP, son contrarias con la autonomía municipal y los principios constitucionales de participación ciudadana, planificación municipal y descentralización hacia las comunidades y grupos vecinales organizados, diseñados para la organización y el funcionamiento del Poder Público Municipal.
3. El Estado Venezolano ha (re)estatizado y estatizado la siguientes empresas: CANTV Teléfonos (2007), Empresas de cemento (03-04-2008), Siderúrgica Sidor (12-05-2008), Banco de Venezuela (julio 2008), distribución de combustibles líquidos, 9 empresas, agosto de 2008 y 79 empresas del sector de servicios petroleros ubicadas en la Costa Oriental del Lago en mayo de 2009.
4. Para ampliar véase: Alvarado, Neritza (2009) La estrategia de inclusión social en Venezuela: Un acercamiento a la experiencia de las misiones.
5. Art. 137 Constitución de 1961 (G.O. 662, Extraordinario de 23 de Enero 1961.
6. Una reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, publicada en Gaceta Oficial número 6.020 extraordinaria, 22 de marzo de 2011, otorga carácter legal a las Milicias Bolivarianas y establece que estarán bajo mando directo del presidente Hugo Chávez, generando críticas y advertencias de conflictos en sectores opositores. Según la nueva disposición legal, las milicias estarán integradas por voluntarios civiles, existirán como un cuerpo autónomo al lado de las otras fuerzas tradicionales como el Ejército, la Aviación y la Marina, y ayudarán a los militares en la defensa del país. La milicia tendrá dentro de sus funciones coordinar operaciones de defensa con los consejos comunales; contribuir y participar con el desarrollo de la tecnología militar, y asesorar en la creación de los Comités de Defensa Integral, “a fin de fortalecer la unidad cívico-militar”.
7. Mediante la promulgación de la Ley de Consejos Comunales: Gaceta Oficial Nro. 5.806 de fecha 10 de abril de 2006. Pero a pesar de ello aspectos contenidos en la rechazada propuesta de reforma constitucional se han implementado mediante leyes originadas a partir de las leyes habilitantes concedidas al presidente de la República en enero de 2006, cuyo lapso finalizó el 31 de julio 2008 y la más reciente aprobada el 17 de diciembre de 2010 por la Antigua Asamblea Nacional de mayoría absoluta oficialista que habilita al presidente a legislar por un lapso de 18 meses finalizada en junio 2012. Esta ha sido una de las leyes habilitantes más largas en la historia legislativa de América Latina.
8. Para 2008 en Venezuela funcionan 26.143 CCs, el 46,6% ejerce la participación a través de canales oficiales (Castillo, 2008) en mayo de 2011 se habían establecido 41.214 CCs en toda Venezuela, de acuerdo con FUNDACOMUNAL, el organismo oficial que los regula,

- adscrito al ministerio del poder popular para las comunas y protección social.
9. En Venezuela existen 337 Municipios y 1.088 parroquias.
 10. 16 de Mayo de 2002, Gaceta Oficial 37.463, y reformulada mediante Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, sancionada por la Asamblea Nacional el 28 de diciembre de 2010, y publicada en la Gaceta Oficial N° 6017 de fecha 30-12-2010.
 11. 08 de Junio de 2005, Gaceta Oficial 38.204. a partir del artículo 112 hasta el 114, se colocan a los Consejos Comunales como instancias de los Consejos Locales de Planificación, es decir como parte del modelo local de planificación, integrante del Sistema Nacional de Planificación Pública (SNPP).
 12. El Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPS), nace oficialmente el 27 de junio de 2005, (con el nombre de Ministerio de Participación y Desarrollo Social MINPADES), mediante Decreto Nro. 3.753 de la Presidencia de la República, publicado en Gaceta Oficial Nro. 38.262 del 31-08-05. La Gaceta Oficial Nro. 38.654 publicada el 28 de marzo de 2007 cambia de nombre a MPS.
- 2013” disponible en <http://www.eluniversal.com/economia/121030/fondos-para-consejos-comunales-suben-38-en-presupuesto-2013>. Fecha de consulta 30 de octubre de 2012.
- Asamblea Nacional (2008). Ley de Administración Pública. Gaceta Oficial No. 58901 Extraordinaria de fecha 31 de Julio. Caracas. Venezuela.
- Asamblea Nacional (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Publicada en Gaceta Oficial No. 5.453. Extraordinario. Caracas. Venezuela.
- Boidi, María Fernanda y Briceño, Héctor (2010). Cultura Política, gobernabilidad y Democracia en Venezuela. **Cuadernos del Cendes**, Año 27, Nro. 74, Tercer Etapa, Mayo- Agosto, Universidad central de Venezuela., Caracas, Venezuela.
- Cilano, Johanna; Córdova Edgar y Chaguaceda Armando (2011). “Participación ciudadana y Reforma del Estado en Venezuela, entender la políticas a través del ciudadano”. En: **Revista Observatorio Social de América Latina** (OSA) CLACSO, No. 3. Buenos Aires, Argentina.
- Córdova Jaimés, Edgar (2007). Los modelos de Administración pública y espacios de participación ciudadana. En **Reflexión Política**. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Año 9, Nro. 18, Bucaramanga, Colombia.
- Chaguaceda Noriega, Armando (2008). **Democracia, Participación y Ciudadanía: perspectivas Latinoamericanas**. Compilador. Flacso Costa Rica, nro. 149.
- Chávez Hugo (2007). Ahora la Batalla es por el Sí. Presentación del proyecto de Refor-

ma Constitucional ante la Asamblea Nacional, por parte del Comandante Hugo Chávez, presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información; Caracas - Venezuela. www.minci.gob.ve/publicaciones@minci.gob.ve

- Dagnino Evelina, Olvera Alberto y Panfichi Aldo (2010). **La Disputa por la construcción democrática en América Latina**. Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, México DF, México.
- Fleury, Sonia (2004). “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad” en Revista **Instituciones y Desarrollo**, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. www.ii-gov.org
- MINPADES (2006) “Consejos Comunales Base del Poder Popular, ¡Construir El Poder Desde Abajo!”. Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social. En <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php>. Fecha de consulta 15-07-2006.
- Rivas Leone, José Antonio (2008). Democracia y Derechos Humanos en la Globalización: Un aproximación a Venezuela, En **Reflexión Política**. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Año 10 Nro. 19, junio, Bucaramanga, Colombia.
- Uzcátegui, Rafael (2006). “Consejos Comunales: Autonomía y Movimientos Sociales” en *Venezuela Analítica*, disponible en www.analitica.com. Fecha de consulta 13-06- 2006.