



JUAN ANDRÉS SOTO

La comuna pretende minar la descentralización

¿Es viable la instauración del Estado comunal?

José Luis Villegas Moreno*

Todas las artes han producido sus maravillas; solo el arte de gobernar ha producido únicamente monstruos.

Louis de Saint-Just

La tendencia del Ejecutivo nacional ha sido concentrar el poder¹ y debilitar los gobiernos territoriales destruyendo el federalismo, la descentralización y el municipio, es decir el Estado constitucional, e imponer un nebuloso Estado comunal como expresión de tránsito hacia el socialismo.

Ha sido determinante la inclusión de la comuna en la organización del Poder Público municipal como una entidad territorial municipal, a través de la reforma efectuada a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Loppm) el 28 de diciembre de 2010. Es notorio que este proyecto de las comunas lo que pretende es minar la organización municipal establecida en la Constitución, para crear un escenario paralelo de mo-

validad y gobierno local controlado desde el poder central: Estado paracomunal² socialista. Esta reforma a la Loppm es totalmente ilegítima, es contraria a los principios constitucionales establecidos para la organización y funcionamiento del Poder Público municipal, atentatoria de los postulados y elementos que se indican en el Capítulo IV del Título IV conformados por los artículos 168 al 184 y que, por tanto, está de espaldas a la Constitución de 1999. El profesor Brewer Carías³ lo ha explicado a través de una metáfora: este proyecto comunal irá actuando como el árbol *Ficus benjamina*, es decir, como estranguladora, rodeando al primero (Estado constitucional) hasta formar un tronco hueco, destruyéndolo.

IRRUPCIÓN DE LA COMUNA

La Ley Orgánica del Poder Popular⁴ establece la comuna y el consejo comunal, la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal, como instancias del poder popular (artículo 15). Esta misma ley define qué es el Estado comunal (artículo 9). También se establecen como ámbitos del poder popular: la economía comunal, la contraloría social, la ordenación y gestión del territorio, la justicia comunal y la jurisdicción especial comunal (artículos 18-22).

Peró es en la Ley Orgánica de las Comunas⁵ donde adquiere partida de nacimiento la comuna como espacio socialista y entidad local (artículo 5). Y tendrá como propósito fundamental la edificación del Estado comunal (artículo 6). Allí aparecen definidas las siguientes figuras relacionadas con la comuna: banco de la comuna, cartas comunales, carta fundacional, comunidad, comunidad organizada, consejo de economía comunal, consejo de contraloría comunal, distritos motores de desarrollo, ejes estratégicos de desarrollo territorial, Estado comunal, gaceta comunal, instancias del poder popular, sistema económico comunal, socialismo (artículo 4). La organización y funcionamiento se determinan a través del parlamento comunal, consejo ejecutivo, consejo de planificación comunal, consejo de economía comunal, banco de la comuna, consejo de contraloría comunal, justicia comunal (artículos 21-57).

Todo este escenario de geografía alternativa, debe contemplarse en la articulación de las siguientes normas⁶: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social, y más recientemente en la Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones⁷. Además debe valorarse este escenario en el contexto del Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2013-2019.

Todo un entramado legal para debilitar definitivamente el régimen municipal y constitucional existente en el país. Todo el sistema comunal sigue inspirado, como hemos denunciado en diferentes trabajos, en esta visión de geografía crítica y radical del poder, de energía geométrica, de geografía de las desigualdades, de geografía alternativa, cultivada por la geógrafa anglosajona Doreen Massey, profesora investigadora de la Open University del Reino Unido.

Desde el mes de marzo del año 2009, en el poder central existe el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social que a través de sus competencias incidirá sobre esta nueva entidad territorial local, lo que evidencia la dependencia de esta institución.

Cuando hablamos de comuna, no la rechazamos como tal sino cómo se pretende implantar en Venezuela. En el devenir histórico ha existido la comuna. Varios países la han adoptado como entidad político territorial menor o básica (Alemania, Francia, Colombia, Italia, Argentina). La viabilidad de estos modelos exitosos se centra en el cooperativismo, la autonomía en las formas de gobierno comunitario que desarrollan y la producción de bienes y servicios de acuerdo con las potencialidades de sus habitantes y la vocación del territorio que ocupan. Hay que dejar claro que la intervención del Estado es mínima, solo se limita a la actividad tributaria.

Tanto comunistas, como socialistas, anarquistas y otros movimientos han visto a la comuna como la base de un modelo de sociedad liberada que se instauraría una vez que las masas se liberen del capitalismo. Al modelo venezolano de comuna socialista podríamos preguntar: ¿Cómo llegar a la sociedad nueva, a la gran familia y al hombre nuevo auspiciado por el socialismo, si el régimen bolivariano es autocrático, totalitario y personalista?, lo cual es propio de los estados socialistas que desde el siglo pasado han aparecido y que se han caracterizado por la baja productividad económica, la pobreza y la escasez alimentaria⁸.

DE ESPALDAS A LA CONSTITUCIÓN

La Constitución establece los lineamientos que deberán desarrollarse en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para completar el marco constitucional municipal y el régimen jurídico integral del municipio⁹.

A los efectos del asunto que se analiza cabe destacar lo que dispone el artículo 169 de la Constitución sobre la regulación que debe contener la Loppm. El legislador, al dictar la reforma parcial de la Loppm del 28 de diciembre de 2010, introduce una nueva entidad local de carácter territorial que denomina *la comuna*, a la que se refieren los artículos 1, 5, 19.1 y 19 último párrafo, 33 último párrafo y 112 de dicho texto legal,

y aunque pretende insertarla dentro de la organización municipal, la sustrae del ámbito de aplicación del régimen jurídico municipal al que se encuentran sometidas todas las entidades locales. El artículo 5 manifiesta: “Se exceptúan las comunas de estas disposiciones, por su condición especial de entidad local, reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento”.

El artículo 33, último párrafo, de la reforma parcial de la Loppm aludida dice: “Los requisitos para la creación de la comuna, en el marco de su régimen especial como entidad local, se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica de las Comunas”.

LA COMUNA A LA FUERZA

El legislador, al margen de la Constitución, introduce una nueva entidad en la organización del Estado que denomina *la comuna* y forzosamente la ubica entre las entidades de base territorial local, pero la sustrae del régimen al que el constituyente somete a todas las entidades locales previsto en el artículo 169 de la Constitución y complementado por el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Al eximir a *la comuna* de cumplir con el ordenamiento jurídico general que rige al Poder Público municipal y circunscribirlo a una ley nacional especial no prevista en la Constitución y distinta de la Loppm, están afectado las competencias de los estados para organizar sus municipios y las demás entidades locales, competencias que sí se encuentran sujetas a la Constitución y a las disposiciones de la Loppm, así como a la Constitución y leyes estatales, conforme a lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución y lo desarrollado en los artículos 5, 9 y 19 de la Loppm.

El presidente de la República en el primer Consejo de Ministros del 20 de octubre de 2012 manifestó su disgusto: “Las comunas no se ven por ningún lado, ni el espíritu de la comuna que es mucho más importante en este momento que la misma comuna, la cultura comunal (...)”¹⁰. En efecto, lo dicho por el Presidente refleja la debilidad del proyecto de las comunas: la gente no sabe cómo es eso, y ni siquiera los funcionarios del Gobierno lo asimilan. Es decir, no hay espíritu de comuna, ni cultura comunal. Y menos al pretender imponerla desde el poder central. La cultura comunal que el Presidente pide encarecidamente no depende de su voluntad, sino de la gente, y esa cultura no se logra de la noche a la mañana.

A pesar de esta ausencia de *espíritu comunal*, 0,89% del presupuesto nacional, equivalente a 3,53 millardos de bolívares (10% más que el año anterior), fue asignado al Ministerio de las Comunas para el 2013. Y se destaca que el proyecto que recibirá más recursos (71,5 millones de bolívares) es la *escuela para el fortalecimiento del poder popular*. En la Ley de Presupuesto 2013, los recursos ordinarios destinados a la construcción del Estado comunal son mayores a los que recibirán los estados y municipios por situado constitucional.

En el programa de gobierno presentado por el Presidente para el próximo sexenio se establece como meta que 68% de los venezolanos viva en 3 mil comunas. En la actualidad se registran 511 comunas en todo el país conformadas o en formación. Resaltamos las 66 en Táchira, 52 en el Distrito Capital, 41 en Trujillo, 41 en Barinas, 40 en Mérida, 39 en Zulia, 30 en Lara, 25 en Miranda¹¹.

Llama la atención que si la comuna debe ser una instancia *autosustentable* dependa únicamente de los recursos que le da el Estado central. Esto confirma que el Estado no confía en la gente, en los comuneros y su buen juicio para desarrollar el proyecto del Estado comunal.

Consciente de las debilidades para la instauración de la comuna, el Presidente ha anunciado (programa de gobierno 2013-2019) la constitución de 250 *salas de batalla social* como figuras políticas para apoyar la instauración del Estado comunal.

VISIÓN A CORTO PLAZO

El segundo Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2013-2019 establece la articulación del territorio mediante corredores multimodales de infraestructura, y propone una visión geoestratégica que implica el planeamiento integral y la asignación de medios para alcanzar la meta de un desarrollo territorial desconcentrado. Esta parábola de la geopolítica nacional la usará como fachada del entramado del poder



ALBACIUDAD.ORG

popular y el Estado comunal con todas sus mareas, pero que en su última fase lo que pretende es una absoluta centralización del poder.

Desde la perspectiva histórica, las comunas populares tal y como han sido concebidas e implementadas por los marxistas desde principios del siglo XX hasta la actualidad, no han dado resultado pues solo han servido para el control político del ciudadano y para la promoción de la ideología.

En cuanto al modelo de comuna que se quiere montar en Venezuela, tiene las características del viejo y obsoleto modelo de la comuna popular con problemas de viabilidad que están impidiendo su consolidación: la conjunción de varias comunidades, lo que hace que exista una diversidad cultural que sustenta el desacuerdo de los ciudadanos en función del bien común; una intervención directa del Gobierno que a través de los consejos comunales direcciona la conjunción de comunidades, que inclusive están distantes a pesar de que los ámbitos geográficos¹² estén contiguos.

Otro elemento que aparentemente condiciona la viabilidad del modelo de la comuna bolivariana es que la asociación no es voluntaria, sino que está decretada por el Gobierno y sustentada en el entramado legal.

Un tema latente es la eliminación de las gobernaciones y alcaldías con el impulso de las comunas. Es posible un escenario controvertido donde, desde un populismo posmoderno, se reparta directamente la riqueza del Estado a las comunas y consejos comunales y se deje a un lado a los municipios y gobernaciones, en una muestra más de desprecio al orden constitucional. ¿Las comunas irían a manejar los siguientes asuntos técnicos: urbanismo, servicios públicos domiciliarios, impuestos locales, vialidad, catastro e ingeniería? Es posible un caos y ante el mismo aparecerá un salvador: el Estado central que asumirá esas competencias en una demostración más de absolutismo.

Amén de lo dicho, el modelo de comuna sigue siendo una utopía.

NOTAS

- 1 Editorial de la Revista *S/C*, Número 708, septiembre-octubre 2008. Centro Gumilla.
- 2 SOTO PARRA, Eduardo: "La hallaca socialista". En *S/C*, N°731, 2011.
- 3 BREWER CARIAS, Allan R.: "Introducción general al régimen del poder popular y del Estado comunal". En: *Leyes orgánicas sobre el poder popular y el Estado comunal*. EJV. Caracas 2011.
- 4 GOE 6079, de 15-06-2012.
- 5 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, martes 21 de diciembre de 2010, N° 6011 Extraordinario.
- 6 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, martes 21 de diciembre de 2010, N° 6011 Extraordinario.
- 7 GOE, N° 6011 de 21-12-2010.
- 8 GOE, N° 6079 de 15-06-2012.
- 9 TORRES, Joel: "El modelo venezolano de comuna de desarrollo endógeno socialista". En: *Revista Académica de Economía*, N°144, 2011.
- 10 VILLEGAS MORENO, José Luis: *Derecho Administrativo Municipal*. Editorial Sin Límite, San Cristóbal 2007, y *Doscientos años de municipalismo*. Funeda-Ucat, Caracas 2010.
- 11 *Ibid.*
- 12 *El Nacional*, 28-10-2012, Siete días, p.4.
- 13 Ministerio para las Comunas. Dirección General de Registro del Poder Popular. Oficina estratégica nacional para las comunas, citado por *El Nacional*, 28-10-2012, Siete días, p. 4
- 14 TORRES, Joel. Ob. cit.
- 15 VILLEGAS MORENO, José Luis: *Doscientos años de municipalismo*. Funeda-Ucat, 2010.

*Profesor Titular de Derecho Administrativo en la UCAT.