



PSUV

La organización comunal

Un poder popular que no se traduce en mayor participación

Tulio Alberto Álvarez*

Lejos de promover fórmulas alternativas que permitan la revisión del funcionamiento del sistema político venezolano, la propuesta del Estado comunal socialista constituye un muro de contención a cambios estructurales; además, una regresión del proceso de descentralización

Debo confesar que al presentar estas reflexiones sobre las comunas y el Estado popular pueden aflorar ciertos prejuicios por la coyuntura política del país y la desfiguración institucional que se sufre. Sin embargo, quiero optar por la confianza en la potencialidad humana y la valoración de la riqueza cultural que está involucrada en el proceso creador de las comunidades organizadas. Esta materia es un buen ejemplo de cómo se produce el encuadramiento jurídico de un fenómeno social y político.



MPPEE

La idea de un poder popular, porque hasta la fecha no pasa de una propuesta sin ensayo, no es admitida con el valedero argumento de su inadecuación con el diseño organizativo previsto en la Constitución de 1999.

Al establecer la justa entidad del concepto poder popular de acuerdo con la reciente legislación venezolana, estoy obligado a revisar algunos problemas relacionados con la inserción de mecanismos de participación en el sistema constitucional venezolano. Específicamente, creo relevante resaltar cómo se ha tratado de identificar este modelo de participación con una determinada ideología política; y la desfiguración que produce tal intención. De manera que, bajo la premisa del respaldo a formulas superiores de descentralización y desestatización, fijaré algunos parámetros para que esos cambios se correspondan con la organización del Estado previsto en la Constitución de 1999.

El rechazo de sectores y grupos a la innovación y el cambio no es una actitud que pueda ser calificada como extraña al funcionamiento de la sociedad. Por una parte, la experiencia nos demuestra que existe un alto grado de justificación a tal resistencia porque el resultado de las iniciativas, plenas de improvisación y de segundas intenciones, generalmente refleja un saldo negativo; pero también, debo advertir, en el campo del derecho existe la tendencia a mantener el *status quo*, casi como se mantiene un dogma o se defiende una creencia.

El espíritu humano no es pasivo frente al derecho. No puede serlo porque mujeres y hombres reaccionan, por experiencia propia o ante la observación de su aplicación a los otros, de acuerdo a un determinado sentido de justicia que

se encuentra sembrado en sus conciencias. Se trata de una valoración muy particular que no responde a definiciones o normas técnicas; es el sentido intuitivo del obrar honesto y del rechazo al mal o, si bien es cierto que tal conducta no es necesariamente la regla, el temor a la sanción. Es el sentido común actuante, tan distinto a la forma en que una buena parte de los juristas se aplican en el conocimiento del derecho sin estimar mejores posibilidades.

En esa búsqueda por el ideal de justicia muchas veces los mismos juristas quedan a la zaga de los aires que impulsan los cambios. No se acepta que el carácter mutable del derecho sea propio de una sociedad en evolución y la crítica a la racionalidad del derecho positivo es vista como un acto revolucionario. Pero no podemos asumir el riesgo de privilegiar, en todo momento y en todo lugar, una verdad ideal por sobre una realidad empírica en la que funcionan las instituciones y se desenvuelve la sociedad. Es el justo equilibrio, tan esquivo a la solución de los conflictos sociales, el deseo que motiva el desarrollo de la temática del poder popular.

Esta es la aclaratoria previa al desarrollo de una propuesta de organización que ha sido rechazada sin mayor debate o discusión. La idea de un poder popular, porque hasta la fecha no pasa de una propuesta sin ensayo, no es admitida con el valedero argumento de su inadecuación con el diseño organizativo previsto en la Constitución de 1999. Pero surge la duda, ¿ciertamente existe absoluta contradicción entre la propuesta de un poder popular y el proyecto inacabado de 1999? Si fuera así, ¿basta tal argumento como único criterio de rechazo?

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Aun cuando existen formas típicas de organización que constituyen modelos en torno a los cuales puede ser ubicado el sistema constitucional de cada país, el tremendo impacto de los condicionamientos sociales, políticos, económicos, históricos y los otros de orden meta jurídico, confieren una especificidad que, generalmente, se compendia en la Constitución. Por ello, cada Estado se constituye en un caso único, dispar y heterogéneo.

Chevalier advierte que las formas instituidas singulares no constituyen más

... lo que me lleva a concluir que lo comunal debe entenderse en el ámbito de la participación política, marca indeleble que imprimió el autor de la Constitución de 1999. No debería tratarse de la sustitución dirigida al vaciado competencial de estados y municipios...

que un primer nivel de aproximación del hecho institucional por lo que el análisis debe necesariamente salir del campo cerrado de cada institución en aras de una visión de conjunto. Y lo hace para resaltar que las instituciones no son autónomas en lo que se refiere a la posibilidad de afectación por elementos externos ya que forman parte de un sistema estratificado y coherente. Así utiliza el término *arquitectura institucional* para resaltar la conexión de las formas instituidas, en sus propias palabras: “Ellas [las instituciones] constituyen porciones o fragmentos indisociables, están indisolublemente ligadas las unas con las otras”¹.

Lo cierto del caso es que todo orden esta institucionalizado a través de procesos sociales y la regulación normativa es la lógica subyacente en el funcionamiento institucional. En palabras más simples, en toda sociedad, en forma natural, surgen normas regulatorias de comportamiento; así como el orden, en sí mismo, requiere de un principio de autoridad que lo mantenga. En la visión de sistema, la institución se convierte en la categoría básica de análisis. Por otra parte, cabe aquí la advertencia, ya en el plano urbano de los barrios, sobre la diferenciación entre las acciones organizadas y las organizaciones autóctonas que surgen en las comunidades, léase en este caso como comunas institucionalizadas².

El poder público encuentra una primera concreción de índole territorial, dada la forma de Estado federal consagrada en el texto fundamental. Puede entonces afirmarse la existencia de un poder público distribuido en su rama nacional, estatal y municipal. Ahora bien, esos órganos desarrollan funciones en ejecución de las atribuciones que les son conferidas en un primer nivel por la Constitución como texto esencial de organización política y, adicionalmente, por la legislación orgánica que desarrolla y complementa el cuadro institucional de la República.

REFORMA LEGISLATIVA DIRIGIDA A LA ESTRUCTURACIÓN DE UN PODER POPULAR

La Constitución de 1999 no contempla en su estructura un poder popular, ni siquiera lo menciona, como tampoco utiliza el término socialismo para definir el modelo económico ideal que debe promover el Estado venezolano. En

cuanto al término comuna o lo comunal, sí existe una referencia en el artículo 184.5 relacionándolo con la posibilidad de creación legislativa de:

...mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo: (...) 5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación.

Todo esto en el marco de *un Estado federal descentralizado* que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Lo que resulta claro es que, desde la perspectiva de la regulación constitucional, la ejecución de este mecanismo de descentralización a favor de las comunidades organizadas se enmarca dentro de un sistema de distribución de competencias del poder público, en niveles territoriales, en los que solo se incluye el nacional, estatal y municipal; lo que me lleva a concluir que lo comunal debe entenderse en el ámbito de la participación política, marca indeleble que imprimió el autor de la Constitución de 1999. No debería tratarse de la sustitución dirigida al vaciado competencial de estados y municipios sino que, siguiendo la lógica del mecanismo de transferencia que estaba prevista en el artículo 137 de la Constitución de 1961, materializada con el agregado de la transferencia de servicios en la reforma del 28 de diciembre de 1989 y reeditada en la disposición contenida en el artículo 157 de la Constitución de 1999, se circunscriba o limite a la transferencia de los servicios comunales.

El vaciado competencial entendido como nueva geometría del poder era parte sustancial de la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 que, de acuerdo con la propia síntesis de su exposición de motivos estaba dirigido, entre otros aspectos a “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagóni-

Si los miembros de esas instancias no acceden a la vocería por la vía democrática electoral, si no existe pluralismo y si, lejos de una real descentralización, existe un control del poder central sobre esas instancias, la careta democrática se cae irremediabilmente y se deja ver la desfiguración autoritaria.

ca; donde se contemple la insurgencia del poder popular como hecho histórico necesario en la construcción de la sociedad socialista del siglo XXI” y una nueva “geometría del poder”.

Pero ese proyecto fue rechazado por el pueblo en el referéndum del 7 de diciembre de 2007. La alternativa a la derrota política fue utilizar el control institucional de manera que, en el momento final, a punto de fenecer el periodo constitucional 2005-2010, la Asamblea Nacional dictó apresuradamente una normativa que, no por ello, deja de presentar coherencia interna y sentido de sistematicidad en línea al fin perseguido. Esto al margen de consideraciones sobre la armonización con el marco constitucional, ya que el paquete de leyes tiene el mismo contenido y dirección de la reforma desechada. El menú incluyó la aprobación de los siguientes textos:

- 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.

Previamente, en el 2006, se había sancionado la Ley de los Consejos Comunales, reformada y elevada al rango de ley orgánica en el año 2009. Este esfuerzo estuvo complementado con la modificación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y, lo que resultó en usurpación de competencias a la nueva Asamblea Nacional que se instalaría el 5 de enero de 2011, una *Ley que autoriza al presidente de la República para dictar decretos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se delegan*⁴.

ENTIDAD DEL PODER POPULAR DESDE LA PROPUESTA DE ESTADO COMUNAL SOCIALISTA

Lo quiero destacar como premisa básica de este artículo, el paquete legislativo anteriormente relacionado, constitutivo de la propuesta de Estado comunal socialista, se desarrolla como propuesta alternativa al Estado constitucional regulado en la Constitución de 1999. Esta afirmación no pretende objetar la idea de una organización comunal como mecanismo de participación política; al

contrario, valido todo esquema descentralizador que persiga acercar a las comunidades organizadas la solución directa de sus problemas.

Una de las claves que puedo utilizar para verificar la bondad de la propuesta está en su congruencia con el principio básico de efectiva representación política. Me explico. A pesar de todos los esfuerzos por desechar el principio de democracia representativa en una artificial contradicción con la democracia participativa, el sufragio sigue siendo un mecanismo inherente a la esencia de cualquier democracia, presente en la tradición constitucional venezolana desde la Constitución de 1811. La evolución política ha demostrado la necesidad de establecer mecanismos de participación pero, tal planteamiento no puede borrar el hecho de que sin democracia representativa, considerada como obligado estadio y presupuesto histórico, puede verificarse una democracia participativa.

Aquí no caben manipulaciones verbales, la soberanía popular se ejerce directamente por el pueblo en la medida que funciona un mecanismo que refleje la toma de las decisiones políticas por parte de aquel y, hasta el momento, a pesar de los avances de la tecnología, el voto libre sigue marcando la pauta. El Estado comunal socialista queda al desnudo al basarse en una manipulación del artículo 5 de la Constitución ya que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”; pero esto no significa la eliminación de la representación política en la conformación de los *autogobiernos comunales*. Si los miembros de esas instancias no acceden a la vocería por la vía democrática electoral, si no existe pluralismo y si, lejos de una real descentralización, existe un control del poder central sobre esas instancias, la careta democrática se cae irremediabilmente y se deja ver la desfiguración autoritaria.

La intencionalidad subyacente en la propuesta de Estado comunal socialista se aleja del objetivo de promoción comunitaria y se constituye en estrategia de concentración de poder en el trayecto del autoritarismo al totalitarismo. El conflicto planteado se puede presentar esquemáticamente oponiendo los supuestos en la forma siguiente:

Como su nombre lo delata, el Estado comunal socialista transfigura una forma de organización política, signada por el pluralismo y libertad de acuerdo con la dogmática del Constituyente de 1999, en un aparato ideologizado que favorecería el control total sobre la sociedad.

Propuesta de Estado Popular

Esquema de cambio estructural	Objetivo	Mecanismo de participación política
Transformación de la forma de Estado constitucional al Estado comunal-socialista		Impulsar la participación política con base a la autogestión
Contradicción con los niveles territoriales estatal y municipal	Base constitucional	Autogestión inmanente en el preámbulo y el artículo 70 de la Constitución
Revisión de la Constitución	Procedimiento	Mecanismo legislativo con base a la reforma del poder municipal

Analicemos algunos de los elementos que reflejan el cortocircuito sistémico entre el paquete legislativo aprobado en el mes de diciembre de 2010 y el Estado constitucional consagrado en la Constitución de 1999:

1. Anulación fáctica del municipio como nivel autónomo de organización territorial lo que se ve impulsado por la desnaturalización del mecanismo de transferencia consagrado en el artículo 184 de la Constitución federal⁴. Basta con la enumeración tentativa de las instancias del poder popular para el *ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo* que edifican el Estado comunal socialista, para tomar nota del problema: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales⁵.

2. Como ya indiqué, no se define un método alternativo a la representación política para la conformación del autogobierno comunal, lo que implica contradicción con el artículo 6 de la Constitución federal. Y aquí cabe alegar que la normativa regulatoria de los consejos comunales establece en los artículos 4.6 y 11 que los voceros de esa instancia son electos por asambleas de ciudadanos con toda la carga de sospecha que implica el control del poder central sobre el proceso.

Contradicción lógica en el marco de un esquema de participación política que se dice inspirado en la búsqueda de niveles de consciencia en la organización del pueblo y el control ejercido por el poder central desde un ministerio con competencia en materia de participación ciudadana.

El paquete legislativo desfigura la forma política democrática, necesariamente pluralista, al incluir la definición de un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno en una sociedad socialista que ni siquiera aparece como enunciado general en el texto constitucional.

Contraste de las instancias del poder popular con las instituciones municipales y los mecanismos de participación política consagrados en el artículo 70 de la Constitución federal. Adicionalmente, debo recordar que tales instancias adquieren personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular de las Comunas de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Popular lo que, unido a la circunstancia del vacío normativo sobre la elección de los voceros de tales instancias, refleja la vocación de la propuesta.

CONCLUSIONES

A) La propuesta de poder popular contenida en el paquete legislativo anteriormente mencionado no se traduce en la transformación del Estado venezolano en función de una comunidad superior de participación.

B) Los mecanismos de transferencia de competencia previstos en el paquete legislativo no se corresponden con la transferencia de servicios contemplada a favor de las comunidades organizadas prevista en el artículo 184 de la Constitución federal.

C) No se puede promover la participación ciudadana a costa del proceso de descentralización a favor de estados y municipios.



ERICK S. MAYORA



CANALDENOTICIA.COM/VE

El paquete legislativo desfigura la forma política democrática, necesariamente pluralista, al incluir la definición de un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno en una sociedad socialista que ni siquiera aparece como enunciado general en el texto constitucional.

D) Como su nombre lo delata, el Estado comunal socialista transfigura una forma de organización política, signada por el pluralismo y libertad de acuerdo con la dogmática del Constituyente de 1999, en un aparato ideologizado que favorecería el control total sobre la sociedad.

E) Lejos de promover fórmulas alternativas que permitan la revisión del funcionamiento del sistema político venezolano, las objeciones y sospechas que proyecta la propuesta de Estado comunal socialista constituye un muro de contención a cambios estructurales; además, una regresión del proceso de descentralización y desestatización necesarios para una profundización de la idea democrática.

F) La vía legislativa no es la idónea para establecer una modificación de la magnitud que implica el Estado comunal socialista. A esto se debe añadir que, de existir una Constitución económica delineada en la carta fundamental de 1999, la forma de producción socialista constituye una imposición ideológica inaceptable por otra vía que no sea la revisión de la Constitución.

G) En definitiva, aún queda pendiente una propuesta integradora y pluralista que implique la transformación del Estado venezolano en función de una comunidad superior de participación.

*Magíster en Historia. Doctor en Derecho.

NOTAS

- 1 Jacques Chevalier, *L'Analyse Institutionnelle*, p. 18. Jacques Chevalier, *L'Analyse Institutionnelle*. En el trabajo colectivo *L'Institution* Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie. Paris: Presses Universitaires de France. Traducción del autor de este artículo.
- 2 En este punto debe revisarse el trabajo de Pedro Trigo, *La Cultura del Barrio*. 2ª Edición. Caracas: Fundación Centro Gumilla, 2008, p.p. 121 y ss. Comparto la tesis de la movilidad natural de la comunidad sobre la base de la satisfacción de las necesidades básicas y asiento la obligación del Estado de promover la participación en el cumplimiento de objetivos peculiares mediante las organizaciones del barrio y las organizaciones en el barrio, estas últimas entendidas como agentes externos. Se trataría del fortalecimiento de las primeras mediante la instrumentalización de las segundas.
- 3 En lo que se refiere a esta ley habilitante, quiero advertir que, aun cuando se eliminó el criterio contenido en la Constitución de 1961 que limitaba la materia de delegación a lo económico y financiero, y que en el artículo 203 de la Constitución de 1999 no existe expresamente establecido un parámetro temporal, considero que extender los poderes de la habilitación de una legislatura a otra es inconstitucional.
- 4 Para profundizar la diferencia entre transferencia de competencia y transferencia de servicios recomiendo revisar los trabajos que publiqué sobre el tema: "La Intervención de Servicios en el Marco de la Reversión del Proceso de Descentralización". Publicado en el N° 134 de la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, correspondiente al año 2009 aunque apareció efectivamente en el mes de enero de 2010; "Ha Fallecido, Trágicamente, el Federalismo Venezolano". *HUMANITAS, Revista de la Facultad de Teología de la UCAB*, N° 14 correspondiente a los meses julio-diciembre del año 2010 aunque apareció efectivamente en el mes de junio de 2011; y *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas* [Trabajo Colectivo]. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2009.
- 5 Por lo demás, aquí se puede encontrar la razón del diferimiento táctico en la ejecución del *paquete* ante la resistencia que desde el seno mismo del régimen se puede producir. La preponderancia de alcaldías vinculadas al *Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)* hace de los alcaldes militantes de ese partido eventuales víctimas de ese *gobemar obedeciendo* consagrado en el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular; y estos pueden crear conflictos por el vaciado competencial, precisamente en una coyuntura electoral.