

La construcción del Estado socialista comunal

# Un proyecto que avanza al margen de la Constitución

Jesús María Casal\*



ARCHIVO GUMILLA

Retóricamente se intenta preconizar una generación y ejercicio del poder de abajo hacia arriba, pero el modelo propugnado en realidad presenta un eje constituido por el poder presidencial

Venezuela vive un proceso político complejo que puede ser analizado desde distintas aristas. Más aún, estimamos que el proyecto en desarrollo posee muchas contradicciones y carece de homogeneidad y de simetría respecto de un determinado modelo teórico o histórico político-económico. La dinámica institucional del país no escapa a esa complejidad, pero pueden ser enunciadas las grandes líneas de la evolución institucional.

Dicho brevemente, nos hallamos ante la instauración de un orden político-institucional diferente al previsto en la Constitución formalmente vigente. Un orden que, si bien procura no romper explícitamente con esa Constitución, la ha ido dejando de lado paulatinamente. En sustitución del diseño constitucional del poder y de la visión constitucional sobre las relaciones del Estado con los ciudadanos se está erigiendo, en un plano fuertemente declarativo o retórico y en menor grado práctico, el llamado Estado comunal o Estado socialista comunal.

Las leyes dictadas para establecer esta modalidad de Estado lo definen como una *forma de organización político-social*, y las ideas claves sobre las cuales se levanta son la del poder popular o el apoderamiento comunal; el socialismo en la vida cotidiana y en todas las esferas del quehacer social; la socialización de los medios de producción, al menos de los básicos o estratégicos; y la oficialización de una nueva escala de valores ético-sociales. Se persigue la multiplicación de núcleos sociales de politización, articulados en redes mayores que en último término se adscriben al Poder Ejecutivo. Ello contrasta, por supuesto,

Algunos sectores de la oposición habían contribuido, al irrumpir gravemente contra el orden constitucional en abril de 2002, al quebrantamiento de la institucionalidad, pero el menoscabo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela venía en desarrollo desde diciembre de 1999 y siguió su curso.

con lo dispuesto en una Constitución que garantiza el pluralismo político y los derechos humanos que le están asociados, y que asegura la libertad económica, sin perjuicio de la intervención estatal que sea necesaria para preservar ciertos bienes jurídicos normalmente contemplados en la misma Constitución. Además, el Estado socialista comunal propende a la reducción de la significación de las entidades territoriales estatales y municipales previstas en la Constitución, cuya existencia y autonomía es inherente a la definición del Estado como federal y descentralizado.

### **DE LA CONSTITUCIÓN FACHADA A LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA IDEOLÓGICO ALTERNATIVO**

#### **LA CONSTITUCIÓN FACHADA**

Desde diciembre de 1999, después de la aprobación en referendo de la vigente Constitución, se socavaron las bases de la democracia constitucional, formalmente proclamada, lo que implicó esencialmente la anulación de los controles y equilibrios institucionales y la progresiva negación del pluralismo político. La conquista de la institucionalidad, puesta al servicio de una fracción política, allanaba el camino para avanzar en el proceso revolucionario. La Constitución seguía siendo útil como factor de legitimación del ejercicio del poder y como muestra de una regulación del poder público y de los derechos humanos acorde con la de las mejores democracias e incluso modélica en algunos aspectos. Ella permitía ocultar las intenciones últimas de una buena parte de los promotores del proyecto político y servía de mascarón de proa, que restaba ímpetu a las opiniones de quienes advertían sobre el régimen autoritario que estaba echando raíces.

El uso de la Constitución como simple instrumento formal de legitimación tiene sus límites y pronto empezó a translucirse el personalismo autoritario oculto tras el manto constitucional, especialmente cuando la falta de independencia del Poder Judicial se hizo notoria y el Tribunal Supremo de Justicia se decantaba cada vez más como un actor probubernamental. El aumento del número de magistrados previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y la designación de los nuevos miembros con criterios eminentemente par-

tidistas, en diciembre de 2004, era signo palmario de esta evolución. Algunos sectores de la oposición habían contribuido, al irrumpir gravemente contra el orden constitucional en abril de 2002, al quebrantamiento de la institucionalidad, pero el menoscabo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela venía en desarrollo desde diciembre de 1999 y siguió su curso.

La Constitución pervivió como fachada pero se esperaba el momento propicio para soltar amarras respecto de ese orden constitucional de valores, y la victoria electoral de Hugo Chávez en los comicios presidenciales de diciembre del 2006 lo proporcionó. Al conocerse los resultados electorales, Chávez declaró que el pueblo había votado por el socialismo bolivariano y días después aludió en acto público al Proyecto Nacional Simón Bolívar, aún no presentado formalmente pero definido en sus líneas esenciales, el cual conduciría a la implantación del socialismo; hizo énfasis en la necesidad de una ley habilitante y anunció su intención de proponer ante la Asamblea Nacional una serie de reformas a la Constitución<sup>1</sup>. Ello fue ratificado en su discurso de toma de posesión del 10 de enero de 2007. Allí señaló que entonces terminaba *un periodo de transición* y comenzaba una *nueva era*. Una de sus notas distintivas sería, junto a la nueva geometría del poder, “la explosión creadora revolucionaria del poder comunal”<sup>2</sup>.

### **LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2007 Y SU RECHAZO MEDIANTE REFERENDO**

El Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente a la Asamblea Nacional en agosto de 2007 y su ampliación y sanción por esta misma significaban la instauración de un Estado centralizado en lo político-territorial y monocolor en lo ideológico que, sin embargo, en el plano retórico no abandonaba totalmente la idea formal del Derecho y de la supremacía constitucional, ello porque se quería seguir obteniendo legitimación a través del Derecho.

No será posible entrar en los pormenores del Proyecto de Reforma Constitucional. Baste con recordar que los dos grandes propósitos de este, de acuerdo con el discurso pronunciado por el presidente de la República ante la Asamblea Nacional con motivo de su presentación, estribaban en la extensión de la revolu-

**Sin embargo, la fuerza normativa de la Constitución de 1999 era ya tan escasa como estrecha fue la diferencia entre los votantes partidarios y los opuestos a la reforma, a lo que se añadía la elevada abstención, sobre todo en las filas del chavismo...**

ción al campo de la sociedad y en la profundización del socialismo en lo político y económico-social.

Esta doble finalidad del Proyecto no era apreciable a primera vista en todo su articulado, el cual en buena medida estaba orientado a introducir modificaciones en reglas concernientes a la organización de los poderes públicos, pero aquella era la idea transversal o modular del texto propuesto. La nueva geometría del poder, que pretendía reemplazar a la actual división político-territorial, se apoyaba en dos nociones esencialmente sociales o sociológicas, como lo son la de ciudad y la de comuna; las comunas serían las *células sociales del territorio*, integradas por las comunidades, las cuales a su vez representarían el “núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano” (art. 16). Las comunidades, las comunas y las ciudades eran igualmente, dentro de la propuesta, los conceptos a partir de los cuales se levantaría la noción de poder popular (art. 136), y en los que se afincarían los consejos comunales y otros consejos del poder popular, los cuales serían expresión de un derecho a la participación política que se quería condicionar a la construcción del socialismo (art. 70). La promoción, organización y registro de estos consejos sería competencia del Poder Nacional (art. 156, num. 35). De esta forma, la organización territorial se hubiera convertido, por mandato constitucional, en una vía de penetración ideológica en las bases sociales, destinada, de manera algo velada pero indubitable, a la transformación social que correspondería a esta segunda etapa de la revolución. Una prueba de ello era el artículo 168 del Proyecto, según el cual a nivel local se debía promover “la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”.

Esos dos grandes propósitos, a los cuales hay que sumar la reelección presidencial indefinida (o continua), puesta al servicio de aquellos, eran reiterados en el documento ampliamente difundido como la Exposición de Motivos del Proyecto, que introducía una perspectiva temporal y de gradualidad en el análisis. Según la Exposición de Motivos, el Proyecto de Reforma era solo un instrumento para acelerar la transición al socialismo, que llevaría muchos años e implicaría la adopción de medidas adicionales, respaldadas en la Reforma, la cual

podría ir acompañada de ajustes constitucionales ulteriores. Dicha transición presupondría un cambio de mentalidad y de valores, previsiblemente precedida de una ruptura generacional. La ampliación del horizonte temporal de la presidencia de la República era considerada una pieza clave del proceso<sup>3</sup>.

#### **LA ENCRUCIJADA PLANTEADA POR EL RECHAZO POPULAR DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

El Proyecto de Reforma Constitucional sancionado por la Asamblea Nacional fue rechazado en referendo popular el 2 de diciembre de 2007, lo cual colocó a sus promotores en una encrucijada: respetar integralmente el resultado del referendo, lo que suponía dejar de lado las propuestas contenidas en el Proyecto de Reforma que entrarían en contradicción con las disposiciones de la Constitución de 1999; o seguir adelante con ellas pero por vías subrepticias.

Lo primero era lo exigido por la Constitución y por los principios democráticos, pero se situaba a contracorriente del proceso de vaciamiento de la normatividad constitucional que hasta ese momento se había llevado a cabo. El fracaso del Proyecto de Reforma en el referendo del 2 de diciembre del 2007 representaba ciertamente un obstáculo singular para la insistencia en sus contenidos, dado que al impedimento de tipo normativo (art. 345 de la Constitución) se sumaba otro asociado a la voluntad expresada por el pueblo en ejercicio de la soberanía, cuyo desconocimiento implicaba para el chavismo cruzar una frontera que hasta entonces no había sobrepasado, al menos abiertamente: la democracia electoral. Sin embargo, la fuerza normativa de la Constitución de 1999 era ya tan escasa como estrecha fue la diferencia entre los votantes partidarios y los opuestos a la reforma, a lo que se añadía la elevada abstención, sobre todo en las filas del chavismo, ante lo cual Chávez decidió seguir adelante, quemando las pocas naves aún flotantes de la conexión, así fuera formal, con la constitucionalidad y dando una peligrosa señal de disposición a ignorar un resultado electoral que pusiera seriamente en riesgo la revolución.

En favor de esta segunda opción militó seguramente, junto a lo ya señalado, una apreciación política gubernamental que consideraba al referendo sobre la Reforma Constitucional como una con-

**La desconstitucionalización en marcha está abriendo camino a un orden de valores contrario a la Constitución de 1999 y en buena medida a la idea misma de Constitución. Ese orden ideológico se justifica a sí mismo y solo admite límites desde la propia política no desde el Derecho.**

tienda de cuyo desenlace podía depender la aceleración de la revolución, nunca su abandono, moderación o paralización. Esta valoración política probablemente también alcanzaba a la Constitución: antes del referendo sobre la reforma no había una normatividad constitucional efectiva y el rechazo popular de la reforma no iba a resucitar una Constitución ya casi desahuciada a causa de su sistemático incumplimiento. Desde la perspectiva del Gobierno nada había cambiado tras el 2 de diciembre de 2007, simplemente se había perdido la oportunidad de catapultar el proceso en marcha. De esta forma, la derrota de la propuesta de Reforma Constitucional implicaba de todas formas, aunque luzca paradójico, terminar de sepultar la Constitución de 1999 y la idea misma de Constitución como límite al poder.

#### **LA INFILTRACIÓN PATOLÓGICA Y EL DESPLAZAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999: HACIA EL ESTADO SOCIALISTA COMUNAL**

La experiencia venezolana de los últimos años se suma a la de las naciones que han sufrido el desmantelamiento de la institucionalidad democrática merced a su socavamiento por los supremos detentadores del poder. Se trata de episodios trágicos para las democracias, en los que un liderazgo catapultado por el apoyo popular alcanza espacios de poder desde los cuales las estructuras constitucionales, particularmente las instancias de control, son primero neutralizadas y luego puestas al servicio del orden político naciente. Desde el interior del orden político de la democracia constitucional se impulsa, pues, su socavamiento y adulteración, por medio no de su abierta negación sino de su reorientación o relectura, en la cual la legitimación política electoral y los objetivos sociales invocados por las autoridades pretenden justificar la remoción de las garantías jurídicas efectivas, de los equilibrios políticos y de la idea misma de limitación del poder por el Derecho.

La técnica que caracteriza estos procesos es la de la infiltración en las estructuras constitucionales de contenidos patológicos que en un primer momento adormecen la institucionalidad y la capacidad de reacción de las propias fuerzas sociales para luego, o paralelamente, proceder a ocuparla, a atarla irremisiblemente y a convertirla finalmente en un actor clave de la dominación política. Así pues,

la estrategia planteada para la transición al socialismo del siglo XXI no supone derogar formalmente la Constitución de 1999, sino mantenerla como instrumento de legitimación y al mismo tiempo como soporte del proceso parasitario que terminará vaciándola de contenido.

La desconstitucionalización en marcha está abriendo camino a un orden de valores contrario a la Constitución de 1999 y en buena medida a la idea misma de Constitución. Ese orden ideológico se justifica a sí mismo y solo admite límites desde la propia política no desde el Derecho.

Existe un orden ideológico reconocible que está guiando la actuación de las autoridades, al margen de la Constitución, cuyos rasgos fundamentales estaban reflejados en el Proyecto de Reforma Constitucional del 2007 y están recogidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 y en distintos instrumentos normativos ya aprobados. Dicho Plan preconiza, en lo político, la *democracia protagónica revolucionaria*<sup>4</sup> y, en lo económico, el *modelo productivo socialista*<sup>5</sup>. En este contexto se dictaron las leyes del poder popular promulgadas en diciembre de 2010. Este Plan de Desarrollo pretende ser sustituido por un segundo plan socialista, cuyos fundamentos se encuentran en el programa de gobierno presentado por Hugo Chávez durante la última campaña electoral presidencial. Uno de los grandes propósitos de este programa es la transición al socialismo y la radicalización de la democracia participativa y protagónica, lo cual se traduce en el objetivo de consolidar y expandir el poder popular y la democracia socialista. Este programa de gobierno asume resueltamente el derrotero de construir lo que puede denominarse el Estado comunal o el Estado socialista comunal.

El Estado socialista comunal integra tres componentes básicos del orden político que se está imponiendo: el modelo productivo, la organización socio-territorial, y el poder popular como fuente alternativa de legitimación política. La principal idea directiva del Estado socialista comunal estriba en la imbricación establecida entre esos tres elementos, junto a otros que no se hacen visibles en la fórmula. La legitimación política se procura desde las comunidades, fundamentalmente mediante la conformación de los consejos comunales y la



ERICK S. MAYORA

**De entrada se suscita una contradicción con la Constitución, desde la óptica del pluralismo político, cuando la ley subordina la actividad de los consejos comunales, de las comunas y de las demás organizaciones de base del poder popular a la construcción del socialismo.**

elección de sus voceros en asamblea de ciudadanos, lo cual realza la importancia de ese nivel de organización, que desemboca en la comuna, definida como *espacio socialista*<sup>6</sup>, que es fundamental dentro de la nueva *geopolítica nacional*<sup>7</sup> o geometría del poder. Al mismo tiempo, este nivel comunitario de participación política está asociado al modelo productivo denominado socialista, a través de las empresas de producción social u organizaciones socio-productivas y de la propiedad social, la cual está llamada a absorber todos los medios de producción<sup>8</sup> o al menos los estratégicos y básicos<sup>9</sup>. Un cuarto elemento del régimen político-económico en curso, que la fórmula del Estado socialista comunal o de la democracia protagónica revolucionaria pretende ocultar, teniendo ella en este sentido algo de fachada, es el dominio por el poder central, en cabeza del presidente de la República, de todo el engranaje del circuito de legitimación que agrupa al poder popular, al nivel territorial comunitario y a la economía socialista<sup>10</sup>.

Dicho Estado socialista comunal no es compatible con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, porque ella postula al pluralismo político como principio fundamental (art. 2), lo cual se contrapone al intento de hacer política y jurídicamente vinculante una determinada visión de las relaciones entre la persona y el Estado, entre la iniciativa privada o empresarial y la intervención estatal, más aún si se tiene en cuenta que según esa visión lo individual es degradado a una posición subalterna.

La Constitución consagra un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (art. 2), por lo que no serían admisibles políticas puramente liberales que supriman o minimicen la protección social para los más débiles o abandonen los programas destinados a procurar una igualdad de oportunidades en medio de una sociedad en la que el punto de partida es tan dispar en distintos órdenes. Pero también ampara la libertad económica y la iniciativa privada (arts. 112 y 299). Los agentes económicos privados no son un cuerpo extraño dentro del sistema socioeconómico de la Constitución ni un mal necesario aceptable en una fase de transición hacia el estatismo o colectivismo. Son más bien actores fundamentales e imprescindibles de ese sistema constitucional.

Adicionalmente, la irrupción del poder popular a través principalmente de las asambleas de ciudadanos, de los consejos comunales y ahora de las comunas está discurriendo en buena medida al margen de los cauces constitucionales. De entrada se suscita una contradicción con la Constitución, desde la óptica del pluralismo político, cuando la ley subordina la actividad de los consejos comunales, de las comunas y de las demás organizaciones de base del poder popular a la construcción del socialismo<sup>11</sup>.

A lo anterior se suma el menoscabo del federalismo como forma de organización político-territorial del Estado venezolano (arts. 4, 6, 157 y 158). Los consejos comunales no son simples formas asociativas privadas, sino figuras híbridas que tienen algo de eso pero que al mismo tiempo funcionan como instancias de gobierno local, cuando reciben recursos que originalmente se destinaban a los estados y municipios para atender, en conexión con el Ejecutivo nacional, intereses o necesidades que con frecuencia se solapan con la esfera de ejercicio de las competencias de esas entidades político-territoriales. Las comunas, por su parte, son definidas por la Ley Orgánica de las Comunas como entidades locales, por lo que deberían inscribirse en la estructura del poder público municipal, pero dicha ley las sitúa en paralelo a la organización territorial del poder prevista en la Constitución. Todo esto implica un desplazamiento de funciones desde esas entidades autónomas político-territoriales hacia espacios supuestamente comunitarios ligados al Ejecutivo nacional.

*El Derecho, como verdadero límite para los gobernantes y no como simple formalización de las relaciones de poder existentes, es imprescindible para el desarrollo democrático de los pueblos.*

Adicionalmente, la génesis democrática de las autoridades de los estados y municipios es indudablemente superior a la de los voceros de los consejos comunales o los miembros de los órganos de las comunas, al surgir aquellas siempre del sufragio directo y de procesos electorales abiertos y competitivos organizados por el Consejo Nacional Electoral, con todas las garantías establecidas constitucionalmente. Por otro lado, la plausible idea del empoderamiento comunal resulta negada por las facultades del Poder Ejecutivo nacional en materia de registro, control y financiamiento de instancias del poder popular, así como por la normativa referida a los distritos motores de desarrollo y a los ejes estratégicos de desarrollo territorial.

El despliegue del Estado comunal se traduce, pues, en una férrea centralización y en una merma del significado del voto a nivel municipal y estatal, en detrimento de los principios democráticos y de la distribución constitucional del poder. Esto último se hace especialmente patente en la normativa legislativa y sobre todo reglamentaria del Consejo Federal de Gobierno, que prevé incluso la transferencia de competencias desde las distintas entidades territoriales a las organizaciones de base del poder popular por decreto presidencial<sup>12</sup>, y que contempla la concurrencia entre todas ellas para la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con los lineamientos de un sistema de planificación altamente centralizado. A lo cual se suma la emisión del Decreto Ley de carácter Orgánico para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones<sup>13</sup>.

Los consejos comunales deberían ser expresión libre de la sociedad organizada, en toda su diversidad, y las comunas, entidades locales autónomas, enmarcadas en el poder público municipal y desligadas del Poder Ejecutivo nacional. Las leyes del poder popular tratan en buena medida de camuflar la conexión de estas estructuras con el Poder Ejecutivo nacional, pero este es un pilar difícil de ocultar en la ingeniería del nuevo Estado socialista comunal. Retóricamente se intenta preconizar una generación y ejercicio del poder de abajo hacia arriba, pero el modelo propugnado en realidad presenta un eje constituido por el poder presidencial, sobre el cual gravitan las distintas manifestaciones del denominado Estado comunal.

Finalmente, la erosión de la institucionalidad democrática de la que los venezolanos estamos siendo testigos y víctimas debe ser contrarrestada mediante el uso de los cauces constitucionalmente establecidos. Urge reconstitucionalizar al país para dotar al proceso político del marco jurídico que asegure el pluralismo y los derechos fundamentales. El Derecho, como verdadero límite para los gobernantes y no como simple formalización de las relaciones de poder existentes, es imprescindible para el desarrollo democrático de los pueblos.

\*Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB.

#### NOTAS

- 1 <http://www.aporrea.org/ideologia/n88913.html>.
- 2 <http://vulcano.wordpress.com/2007/01/11/discurso-de-hugo-chavez-en-su-toma-de-posesion>.
- 3 <http://www.analitica.com/media/9949568.pdf>
- 4 Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, pp. 14 y ss.
- 5 Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, pp. 20 y ss.
- 6 Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (publicado en Gaceta Oficial N° 39.382, del 9 de marzo de 2010, reimpresso por errores materiales según Gaceta Oficial N° 39.416, del 4 de abril de 2010, y reformado en dos oportunidades, según Gaceta Oficial N° 39.655, del 13 de abril de 2011 y N° 39.924, del 17 de mayo de 2012); y artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas (publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010).
- 7 Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, p. 27.
- 8 *Idem*, p. 9.
- 9 Artículos 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y 8, numeral 14, de la Ley Orgánica del Poder Popular (publicada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010).
- 10 A estos efectos es bastante ilustrativa la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (publicada en Gaceta Oficial N° 39.335, del 28 de diciembre de 2009).
- 11 Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.
- 12 Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.
- 13 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, publicado inicialmente, con la denominación de "Proyecto de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones" en la Gaceta Oficial N° 6.079 Extraordinario, del 15 de junio de 2012, y luego reimpresso, por error material, en la Gaceta Oficial N° 39.954, del 28 de junio de 2012.