

El poder popular en el espacio comunal venezolano: ¿descentralización o centralismo?

Rosangel Alvarez¹

Resumen: Partiendo de la premisa que la descentralización promueve espacios territoriales y nuevos centros de poder más cercanos al ciudadano, el propósito de este artículo es examinar hasta dónde la incorporación de lo comunal, como base de organización local del poder popular, contraviene los preceptos constitucionales en esta materia. A partir del análisis de fuentes secundarias y con la aplicación del análisis crítico de contenido se llegó a la conclusión que el marco jurídico-institucional establecido, particularmente, a partir de las Leyes del Poder Popular aprobadas en el año 2010, vacían de contenido a las instancias descentralizadas contenidas en la Constitución, ya que otorgan protagonismo a instancias del poder popular que son controladas y financiadas por Ejecutivo Nacional, dándose por esta vía una recentralización del poder.

Palabras clave: Leyes del Poder Popular, organización político-territorial, Venezuela.

The popular power in the venezuelan communal space: decentralization or centralism?

Abstract: Starting from the premise that decentralization promotes territorial spaces and new centers of power closer to the citizen, the purpose of this article is to examine to what extent the incorporation of the communal, as a base of local organization of popular power, contravenes constitutional precepts in this matter. Based on the analysis of secondary sources and the application of the critical content analysis, it was concluded that the juridical and institutional framework established, particularly, from the Laws of People's Power passed in 2010, devoid of content to the Decentralized instances contained in the Constitution, as they give prominence to popular power that are controlled and financed by the National Executive, thereby giving a recentralization of power.

Key words: Laws of Popular Power, political-territorial organization, Venezuela.

Artigo recebido em 10/11/2016 e aprovado em 07/01/2017.

Presentación

Históricamente, el modelo económico y político en Venezuela había funcionado alrededor de un estado fuertemente centralizado, a pesar que el nacimiento del país como estado autónomo adoptó una estructura federativa que dominó el siglo XIX y buena parte del siglo XX. Sin embargo, en la década de los 80 la crisis económica, política y social que afectó al país, coincidió con el hecho que las reformas descentralizadoras pasaron a ser parte de una tendencia internacional, dando impulso al proceso de descentralización. Con este proceso se lograron, durante el período que abarcó del año 1989 hasta 1998, avances importantes que se materializaron a partir de un conjunto de leyes que permitieron atenuar las tensiones políticas y los conflictos sociales que afectaban a la nación. Fu el caso de la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT), La Ley Orgánica de Elección y Remoción de Gobernadores y la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), que introdujo la figura ejecutiva del Alcalde y su elección democrática.

El impacto de estas leyes se expresa con el surgimiento de una clase política con una base de sustentación muy distinta a la de la estructura de poder partidista tradicional, como fueron los casos de Proyecto Venezuela (Estado Carabobo) y la Causa R (Estado Bolívar). También emergieron nuevos liderazgos en algunos municipios del Área Metropolitana de Caracas, representados en el partido político Primero Justicia (Chacao, Baruta).

Por otra parte, se dieron iniciativas para vincular a los ciudadanos en la toma de decisiones, particularmente, sobre la distribución de los recursos del presupuesto municipalⁱⁱ, que sentaron un precedente importante para impulsar gestiones locales mucho más participativas.

A pesar del camino recorrido y la tendencia que parecía convertir a la descentralización en un proceso irreversible, se mantuvo la influencia centralista en el diseño fiscal, lo cual minó la posibilidad que tenían los actores políticos regionales y locales para llevar a cabo una gestión mucho más participativa y eficienteⁱⁱⁱ. Pero fueron las tensiones entre la necesidad de conceder autonomía política, administrativa y financiera a los estados y una dirigencia política fuerte que centralizaba el poder, las que impusieron límites a la descentralización haciendo que ésta sucumbiera frente a la ausencia de una orientación clara del proyecto político, económico y social que impulsó la gestión del Presidente Rafael Caldera (1994-1998) y más recientemente, por las transformaciones propuestas en la gestión del Presidente Chávez (1999-2013).

Con el triunfo electoral del Presidente Chávez en 1998 hubo un cambio en el escenario político del país, tanto en los actores hegemónicos del proceso político, como en las reglas de juego y orientaciones del proyecto de sociedad, los cuales han generado tensiones entre los principios que originalmente acompañaron a la descentralización y que fueron plasmados en la Constitución sancionada como resultado del Proceso Constituyente de 1999, y las medidas que progresivamente se han ido adoptando en esta materia. Hoy en día se advierten cambios progresivos que descansan, al menos discursivamente, en que se estaría profundizando la descentralización al incorporar y potenciar espacios comunitarios como los que corresponden a los consejos comunales y las comunas, lo cual genera interrogantes en cuanto a la viabilidad de conciliar formas de autogobierno con los poderes políticos territoriales previstos en la estructura descentralizada del Estado.

Bajo estas consideraciones, a partir del análisis de diversos instrumentos legales, en este artículo se examina hasta dónde la incorporación de lo comunal como base de organización local del poder popular contraviene los preceptos constitucionales en esta materia; con esta política gubernamental se propuso trascender el vínculo representativo con el que se articula la relación gobernante-gobernados, al pasar a una participación protagónica donde el pueblo estaría autogobernándose, a través del ejercicio de una democracia directa bajo un nuevo diseño territorial conformado por lo comunal.

Descentralización Vs. Centralismo

La descentralización es un fenómeno amplio y con una diversidad de grados de complejidad que se presenta en todas las latitudes del mundo. El soporte conceptual y empírico de la descentralización proviene principalmente de la Ciencia Política, de la Economía y de la Administración. Para comprender este proceso desde una perspectiva compleja y multidisciplinaria es necesario tener en cuenta los fines que la motivan, entre ellos la redistribución del poder, el fortalecimiento de la democracia, acercar las decisiones a los ciudadanos, y mejorar la eficiencia, entre otros^{IV}.

Los efectos de este trabajo se asume la descentralización como un proceso que, en términos generales, pretende redefinir los centros institucionales (de gobierno y administración) en los que recaerán las competencias, responsabilidades y demás capacidades (entre ellas las financieras) para decidir y actuar (social, política o institucional) y que suponen tanto una reducción esencial o eliminación de la caracterización centralista previa, como una ampliación o profundización de las entidades no centralistas.

En el debate teórico se confirma el vínculo que se estableció en la amplia literatura generada sobre relación descentralización y democracia^V la cual se explica, por una parte, por la coincidencia histórica entre su propuesta y las transiciones democráticas en América Latina que demandaban mayor democratización política y, por otro lado, las reformas neoliberales que aupaban administraciones mucho más eficientes^{VI}. En efecto, se ha mencionado en numerosas oportunidades que en América Latina la descentralización política ha sido planteada como un elemento fundamental del proceso de democratización que siguió a la crisis del centralismo, o más bien de un modelo político en el cual el centralismo era uno de sus elementos^{VII}.

En este sentido, la descentralización es consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al promover espacios territoriales y nuevos centros de poder más cercanos al ciudadano. Para implementar el proceso, habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos. Mientras que la democratización que se inició en América Latina en los años 80, incorporó la variable territorial como un factor indispensable para construir una sólida democracia, ya que:

Las autonomías territoriales permitirían el acercamiento del ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones, participando en los asuntos públicos a través de las organizaciones civiles y enfrentando así al autoritarismo del poder centralizado, sobre todo militarista en la mayoría de los países^{VIII}

La lógica que subyace a la descentralización es que estando el poder democráticamente centralizado no hay incentivos para que el ciudadano participe;

mientras que bajo un esquema descentralizado los ciudadanos están lo suficientemente cerca de la acción estatal como para sentir sus efectos y motivarse a participar.

Bajo esta perspectiva se asume al proceso descentralizador como contrapartida al centralismo^{IX} y como un proceso que trasciende a fórmulas como la desconcentración^X, en tanto los titulares de las decisiones públicas son elegidos por los ciudadanos y se les trasfiere poder político, administrativo y económico. La lógica que plantea la descentralización es apuntalar un cambio de procedimientos para la búsqueda de la eficiencia tanto económica como política, al tiempo que se intenta, por diversos mecanismos y bajo distintas modalidades, incrementar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Cuando se aborda el caso venezolano, la experiencia de finales de los ochenta no se aleja del reto democrático de ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las condiciones de deterioro de la legitimidad de los partidos políticos no dejaron mayores opciones que reconocer a la descentralización como un medio para acelerar un conjunto de transformaciones políticas. Luego de casi tres décadas, en Venezuela sigue estando presente, pero en esta oportunidad bajo nuevas consideraciones en torno a los alcances que debe tener la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, el debate sobre la agenda que debe acompañar a la descentralización.

A partir de 1999 en Venezuela se fue perfilando una concepción distinta de la descentralización. Por una parte, el Gobierno Nacional promueve un proceso de transferencia del poder con una incidencia de forma activa y real del pueblo en la planificación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, a partir del desarrollo de la democracia participativa y protagónica. Por otra parte, del Ejecutivo Nacional emanan todas las directrices en materia de desarrollo económico y social de la nación, a las cuales deben plegarse las distintas instancias descentralizadas del poder; esto son: los estados y los municipios.

De esta manera, se puede decir que hoy vuelve al tapete el tema de la planificación centralizada y, con ello, el debate centralización versus descentralización. Pero retorna como un tema agotado que no da respuesta a las circunstancias actuales, donde los planteamientos políticos giran en torno al poder comunal y al empoderamiento ciudadano de las decisiones que los afectan.

Si bien la descentralización se encuentra definida en la Constitución como una política nacional para acercar el poder al ciudadano creando mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y para la prestación eficaz y eficiente de las obligaciones estatales, aparentemente, con fundamento en esa noción constitucional se pretende “empoderar al pueblo” mediante la forma de autogobierno del Estado Comunal; vale decir, mediante las instancias del poder popular. Con esto, cualquier tesis que trate de desarrollar un modelo de desarrollo local o de organización geopolítica no podrá montarse en la estructura político-territorial incluida en la Constitución, sin tomar en cuenta lo comunal como base fundamental de la organización local. Este contexto no solo sugiere interrogarse sobre la incidencia que puede tener esta incorporación activa del Poder Popular en espacios comunales, en la concepción constitucional de distribución del poder hacia los estados y municipios; sino también sobre un retorno hacia el centralismo.

Poder Popular y Estado Comunal en el Socialismo del Siglo XXI

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?

ROSANGEL ALVAREZ

La alternativa socialista es planteada como sostén del cambio estructural que propicia el proceso revolucionario bolivariano en Venezuela, vinculado con valores universales como la solidaridad, el amor, la libertad y la igualdad, que lo convierten en un proyecto de emancipación integral al cual se adhieren amplios sectores populares. Aunque no se corresponde con un enfoque claro, el Socialismo del siglo XXI “se diferencia, en gran parte, de manera fundamental del marxismo ortodoxo y las experiencias socialistas del siglo XX por su énfasis en los objetivos sociales por encima de los económicos”^{XI}.

El Socialismo del Siglo XXI es una propuesta sobre la cual no existe una elaboración teórica sólida; más allá de las tesis expuestas por Heinz Dieterich en su libro *Hugo Chávez y el Socialismo del Siglo XXI* (2005), esta propuesta se ha nutrido más del debate político y de la práctica del Gobierno, así como de un apoyo internacional al movimiento de izquierda liderado por Hugo Chávez^{XII}.

El Presidente Chávez, en su intervención en el Foro Social Mundial del 2005 realizado en Porto Alegre, Brasil indicó que en el marco de la Revolución Bolivariana^{XIII}, era necesario iniciar una etapa de transición denominada como democracia revolucionaria, para llegar a la construcción del Socialismo del Siglo XXI, indicó:

Cada día estoy más convencido, sin ninguna duda en mi mente y como han dicho muchos intelectuales, de que es necesario trascender al capitalismo. Pero el capitalismo no puede ser trascendido desde dentro del propio capitalismo, sino a través del socialismo, el verdadero socialismo, con igualdad y justicia”^{XIV}.

De acuerdo con diversos autores, la propuesta del Socialismo del siglo XXI, obedece a un nuevo contexto en el cual había que inventarlo para corregir errores y desviaciones del “socialismo real” del siglo XX en la Unión Soviética y los países de Europa del Este^{XV}. Sin embargo, para una comprensión más clara del socialismo del siglo XXI, es fundamental partir del marco normativo establecido en las Leyes del Poder Popular, que definen el término de la siguiente manera:

El socialismo es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social y el Desarrollo Humano Integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales» (Artículo 8.14 de la Ley Orgánica del Poder Popular. Artículo 4.14 de la Ley Orgánica de las Comunas).

El socialismo del siglo XXI descansa en dos pilares fundamentales. Por una parte, está el cuestionamiento al sistema capitalista al cual se le puede hacer frente a partir del establecimiento de un modo de producción socialista que descansa en los núcleos de desarrollo endógeno, las cooperativas y las empresas de producción social. Este planteamiento queda establecido en lo que Chávez denominó: El “*triángulo*”

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?
ROSANGEL ALVAREZ

elemental del socialismo" el cual está integrado por: a) La propiedad social de los medios de producción; b) la producción social organizada por los trabajadores; y c) la producción para las necesidades comunales en una sociedad solidaria^{XVI}.

El segundo pilar lo constituye la democracia participativa y protagónica. Sobre esta materia, López Maya distingue dos momentos en los sucesivos períodos de gobierno de Chávez. El primero, comprendido entre 1999 y 2006 en el cual:

El Gobierno buscó como objetivo la creación de condiciones propicias a la inclusión social y al *empoderamiento* popular mediante la acción mancomunada de ciudadanos, comunidades organizadas y funcionarios públicos en la resolución de los agudos déficits de acceso a derechos y servicios públicos básicos que padecen las mayorías pobres del país. La sociedad respondió entusiastamente a la convocatoria gubernamental, generándose un rico y variado proceso participativo a través de una diversidad de modalidades como las mesas técnicas (de agua, energía, de gas, etcétera), los consorcios sociales, las organizaciones comunitarias autogestionarias, los comités de tierra, de salud, etcétera^{XVII}

A partir del año 2007, bajo la orientación del proyecto político del Socialismo del Siglo XXI, el enfoque participativo se orienta a la construcción del poder popular como base de un nuevo Estado llamado Comunal; las reflexiones sobre cómo transferir el poder al pueblo y las relaciones existentes entre el Poder Constituyente y el Poder Constituido^{XVIII} dan lugar al Poder Popular. Bajo la óptica del socialismo del siglo XXI, la democracia participativa y protagónica se construirá de dos maneras:

Primero: a partir de la participación popular, y, segundo: dando el paso de la democracia representativa a la democracia delegada. Lo primero exige cuatro escenarios: a) No dar contenido social a la democracia, sino transformar la forma misma de la democracia, b) fomentar el desarrollo humano a través de la participación popular, c) Crear espacios adecuados para la participación y, d) promover la democracia y el pluralismo. Lo segundo precisa de dos aspectos: a) pasar de la participación en espacios pequeños a un sistema de delegación o vocería y, b) establecer claras diferencias con el sistema representativo burgués^{XIX}.

Sobre el concepto de poder popular, es necesario destacar como punto de partida a su discusión, que denota poca claridad y aplicabilidad en su formulación actual, aunque se tengan referentes históricos importantes en los proyectos políticos de las izquierdas marxistas en el mundo y, en el caso específico, de la Unidad Popular en Chile^{XX}.

En el marco del proyecto revolucionario impulsado por Chávez, la idea del poder popular se fue tejiendo en torno a la construcción de los consejos comunales:

A lo que yo invito a las comunidades es a ir asumiendo el Poder Popular directamente, es el poder constituyente, el poder soberano, y hemos ideado esta figura en la que yo tengo mi vida empeñada: los Consejos Comunales, organización desde las bases^{XXI}.

Mientras que en la LOPP (art. 2) se define al Poder Popular como:

El ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?

ROSANGEL ALVAREZ

desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal.

Ahondar en la discusión del término poder popular a los efectos del caso estudiado, pasa por considerar a las leyes del Poder Popular ya que éstas se constituyen en el puente para lograr el propósito de construir el Socialismo del siglo XXI. Estas leyes marcan un hito puesto que el poder popular sería una modalidad de ejercicio directo de la soberanía por parte de la *comunidad organizada* y a través de las *instancias del Poder Popular*, es decir, al margen de los hasta ahora denominados órganos del Poder Público. El poder popular es, por tanto, un mecanismo mediante el cual se van transfiriendo de manera inmediata o paulatina las funciones de planificación, presupuestos y toma de decisiones, empoderando a la sociedad y transformando la democracia representativa burguesa en democracia participativa y popular^{XXII}.

Al examinar el conjunto de textos normativos que integran las Leyes del Poder Popular, se observa que éstas se encuentran fundamentadas en tres nociones claves, a saber: la noción de Poder Popular, la noción de Estado Comunal y un nuevo concepto de la descentralización territorial contemplada en la Constitución. Tal como lo discute Sánchez, hubo modificaciones a leyes que tienen por objeto regular lo concerniente a las potestades o competencias de las entidades político territoriales previstas en la constitución con el objeto de “intentar armonizarlas con las señaladas (Leyes del Poder Popular) nuevas leyes dictadas”^{XXIII}.

La idea del Estado comunal supone la construcción de instancias del poder popular que inicia con la constitución de los consejos comunales^{XXIV} hasta llegar a un nivel de agregación denominado confederaciones comunales; en este sentido, los diferentes componentes del poder popular más allá de los consejos comunales que se había impulsado con el Decreto Presidencial del año 2006; es decir, consejos comunales, consejos campesinos, obreros, estudiantiles, entre otros, en un espacio territorial que Chávez denominó comunas. En el artículo 8(8) de la LOPP, se define al Estado Comunal como:

Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.

La comuna sería el espacio ideal para conformar el autogobierno: un espacio con una dimensión territorial menor que el municipio, pero mayor que el área del consejo comunal, que debe llegar a ser auto sustentable económicamente, y a cuyo gobierno se le deben transferir determinadas funciones y servicios hasta entonces ejecutados por los municipios. Esta propuesta se incorpora en el Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013) donde se contempla la creación de una nueva institucionalidad donde la Comuna se asume como “la célula fundamental de conformación del estado comunal” (Art. 8. LOPP, 2010).

En síntesis, sobre el nuevo socialismo se plantea un debate en torno a la propuesta económica y política. En ambos casos, tanto la democracia participativa y la

institucionalidad política, como la nueva economía social en la cual se abordan los temas de la propiedad social, estatal, la autogestión, la cogestión y el cooperativismo se entrelazan como aspectos de la socialización correlativa del poder político y del poder económico para la construcción del Estado Comunal.

Las Leyes del Poder Popular y su alcance hacia el proceso descentralizador

Tal como se ha venido argumentado, desde 2006 ha ido emergiendo el concepto de Poder Popular que logró concretarse en las Leyes del Poder Popular sancionadas en el 2010; estas leyes son: 1) Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), 2) Ley Orgánica de Comunas (LOC), 3) Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC), 4) Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP), 5) Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS).

El sentido que ha asumido el poder popular está en conformidad con los desarrollos jurídico-institucionales para impulsar el proyecto socialista. El poder popular se constituyó en el fundamento del programa político del Ejecutivo Nacional desde el 2006 cuando decreta la Ley de los Consejos Comunales. El propósito de su creación “desde arriba” y con dependencia directa del Ministerio del Poder Popular para su registro (artículo 17, LOC, 2010), era articular las diversas instancias de participación popular que se habían venido ensayando en los años de gobierno, tales como: los comités de tierras urbanas, los comités de salud, las mesas técnicas, entre otras.

En este sentido, la LOPP constituye la herramienta jurídica donde confluyen las expresiones que ha tenido el poder desde su praxis. De acuerdo con el Debate Parlamentario sobre la primera discusión de la LOPP (2010, p. 4), en la Exposición de Motivos se plasmó:

El actual momento histórico que vive la República está determinado por un nuevo proceso constituyente contenido en siete líneas estratégicas, a través de las cuales se busca dimensionar nuevas instancias de gestión en lo territorial, en el marco de las políticas públicas y en función de corregir las enormes distorsiones sociales tanto de exclusión como de injusticia, de ahí el impulso del Estado Comunal, cuyas manifestaciones quedan plasmadas en un poder popular que no se decreta desde arriba, contando con una Ley que coadyuva a que el pueblo libere su potencial creativo bajo espacios de intervención compartida y construyendo su propio destino.

Bajo estas consideraciones, el impulso al Estado Comunal obedece a la necesidad de construir esa nueva geometría territorial donde se pueda expresar el poder popular. En lo fundamental, quedan consagrados los consejos comunales como instancias para el ejercicio directo de la soberanía popular y se contempla a las comunas como el área geográfica y poblacional para el despliegue de los consejos comunales, tal como se desprende de la LOPP en su Exposición de Motivos (2010, p.9)

Concebido así, dentro del programa socialista, el poder popular se erige como la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Tal participación se extiende a la formación, ejecución y control de la gestión pública, mediante cualquiera de los instrumentos previstos en el artículo 70 de la Constitución, los cuales se dividen

en medios de participación política y medios de participación socioeconómicos (LOPP, 2010).

En la segunda discusión de la LOPP se debatió en torno a si debía normarse o no el Poder Popular y en este contexto, para la bancada oficialista fortalecer este poder era la alternativa viable, y para ello se requería erigir el Estado Comunal como “visión de gestión de la cosa pública diferente al Estado burgués” (Dip. Briceño, 2010, p. 121); mientras que para la bancada opositora la edificación del Estado comunal es ampliamente rechazada por ser inconstitucional. El Diputado Ismael García (2010, p. 115) indicó:

Aquí empiezan las contradicciones de una ley que se coloca al margen de la Constitución y lo vemos cuando la diputada Vicepresidenta le decía al diputado Ricardo Gutiérrez que era muy duro el término en que se está dando un golpe de Estado, pero ¿cómo se llama una cosa distinta a la que está en la Constitución, si se quiere construir de otras instancias del Estado? Es en acabar con los basamentos, con las razones fundamentales que le dan sentido al país que están recogidos en un proyecto de país, que la gente lo votó, y es en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Tanto en la primera como en la segunda discusión parlamentaria sobre la LOPP se pone de manifiesto que el poder popular no tiene entidad territorial, esto es, no constituye un nivel político-territorial dentro de la estructura del Poder Público, como sí lo son el Poder Nacional, Estadal y Municipal. Por tanto, es una noción funcional, socio-política y no orgánica territorial, no debiendo confundirse el Poder Popular con el Estado Comunal que corresponde a otra definición en el marco del socialismo del siglo XXI. Lo que si resulta evidente es que las organizaciones e instancias del poder popular deben dirigir su actuación a la construcción del modelo socialista. Por lo tanto, el poder popular en su formulación político-ideológica se caracteriza por: i) contribuir con el modelo socialista; ii) la participación ciudadana se reconoce como consustancial a los fines del socialismo y (iii) la participación ciudadana, efectivamente, sólo puede ejercerse a través de las organizaciones del poder popular.

A continuación se intentará organizar la discusión en torno a tres aspectos que son medulares para comprender el alcance que han tenido las Leyes del Poder Popular sobre los preceptos constitucionales en materia de descentralización. Estos aspectos son los siguientes: 1) Acompañamiento de las instancias descentralizadas al poder popular; 2) El Estado comunal como forma de organización político-territorial y; 3) la redefinición de la descentralización.

El Poder Popular y su interacción con instancias descentralizadas del Poder Público

De acuerdo con el conjunto de leyes concernientes al poder popular, en particular la LOPP y la LOC, éste incide con carácter obligatorio en las acciones que emprendan los estados y municipios como instancias de los Poderes Públicos ya que sus actuaciones deben obedecer al mandato establecido por las nuevas formas organizativas de los ciudadanos.

Cuadro 1. Relación del Poder Popular con instancias municipales y estadales

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?

ROSANGEL ALVAREZ

Principios	LOPP	LOC	LOCS
Acompañamiento a iniciativas populares	Art. 23: se establece la función del Poder Público de promover, apoyar y acompañar las iniciativas populares que coadyuven a consolidar nuevas formas organizativas y el autogobierno del pueblo	Art. 62: Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno	Artículo 16. Es obligación de las distintas instancias y órganos del Poder Público, así como de todas las expresiones del Poder Popular, desarrollar programas, políticas y actividades orientadas a la formación y capacitación de los ciudadanos, ciudadanas y expresiones del Poder Popular en materia relacionada con el ejercicio de la contraloría social.
Gobernar por mandato popular	Art. 24: establece que el Poder Público guiará sus actuaciones por el principio del gobernar obedeciendo en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular		
Transferir funciones	Art. 27: La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.	Art. 64:	

Fuente: Elaboración propia. LOPP (2010); LOC (2010); LOCS (2010).

Se observa en el Cuadro 1 que se otorga al Poder Público la función de promover y apoyar las iniciativas del poder popular y resalta la expresión “gobernar obedeciendo”, la cual debe interpretarse a la luz de la concepción político-ideológica del

poder popular como expresión genuina del Poder Constituyente actuando permanentemente y al cual deben someterse los poderes constituidos. Sin embargo, resulta contradictorio con el propósito de estimular el ejercicio del autogobierno que pretenden propiciar tanto la LOPP, la LOC y la LOCS la actuación de control que recae en el Ejecutivo. El artículo 25 de la LOPP que expresa:

El Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular, planificará, articulará y coordinará acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria.

El Poder Ejecutivo Nacional se reserva acciones de coordinación sobre todas las iniciativas y acciones desplegadas por las organizaciones sociales. Es reiterativo en la fundamentación jurídico-institucional sobre el Poder Popular el control “desde arriba” del proceso. De acuerdo con Biarreau (2007b) en el Proyecto de Reforma Constitucional del 2007:

Las nuevas figuras territoriales de la llamada geometría del poder dependen del poder Ejecutivo Nacional, y además del Presidente. Se trata de una geometría del poder que centraliza y concentra, y la mejor manera de evidenciarlo es preguntarse: quien ejerce el control político supremo de la geometría del poder. La respuesta sencilla: la Presidencia de la República.

Las Leyes del Poder Popular recogen buena parte de las propuestas que no fueron aprobadas en el Proyecto de Reforma Constitucional de 2007^{XXV} y hacen particular inclusión de una de las propuestas más polémicas como lo era la Nueva Geometría del Poder^{XXVI} construida a partir de la creación de las comunas. Las directrices establecidas en el PPS (2007) sobre la participación (autogobierno) y sobre el modelo productivo (socialista), se enfatiza el espacio comunitario como el “lugar” desde el cual se pueden articular las estrategias para construir el Socialismo del Siglo XXI. La nueva institucionalidad incorpora a la Comuna como “la célula fundamental de conformación del estado comunal” (Art. 8. LOPP, 2010).

El Estado comunal como forma de organización político-territorial

A partir del año 2010, cuando se crean las leyes del Poder Popular y entre ellas, la Ley Orgánica de Comunas, se ha venido dando un debate en distintos ámbitos del quehacer nacional donde se observan detractores y seguidores de este proceso. Es interesante observar que a pesar de las diferencias que surgen en el contexto de polarización política e ideológica que acompañó a la gestión del Presidente Chávez durante 14 años y que aún permanece con su sucesor, el Presidente Nicolás Maduro, se pueden identificar tres asuntos importantes en torno a los cuales se articula este debate: el primer tema se refiere al carácter constitucional o no del Estado Comunal; el segundo tema gira en torno al ordenamiento político-territorial contenido en la propuesta de construcción de una “Nueva Geometría del Poder” y; por último, está abierto el debate sobre la dimensión económica de la estructura comunal y su viabilidad. Con anterioridad hemos abordado el tema de la Nueva Geometría del Poder y a los efectos

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?
ROSANGEL ALVAREZ

de esta investigación nos centraremos en identificar los elementos que se materializan de ese motor constituyente, en la LOC.

La comuna definida como un espacio socialista con identidad local conformado por la integración de comunidades (Art 5, LOC, 2010), está enmarcada en la figura del Estado Comunal que de acuerdo con (Art.4, LOC, 2010) consiste en una:

Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.

La incorporación del concepto de Estado Comunal debe entenderse como la estructura de más amplio nivel (la totalidad) para el ejercicio del poder popular, cuyo componente indivisible o nuclear es la comuna pero que contempla al mismo tiempo un sistema de agregación comunal (art. 60, LOC, 2010) de escalamiento: Consejo comunal, Comuna, Ciudad comunal, Federación Comunal y Confederación comunal. Estos niveles poseerán ámbitos territoriales que podrán o no coincidir con los límites político administrativos de los estados, municipios o dependencias federales. De esta manera, el Estado Comunal envuelve una división político-territorial al asumir a las comunas como entidades locales que se irán agregando hasta constituir la Confederación comunal.

Para quienes adversan la propuesta de las comunas y la posibilidad de crear un Estado Comunal, señalan como primera debilidad su inconstitucionalidad. Allan Brewer Carías (2010) dirige su análisis hacia el sistema de distribución vertical del Poder Público entre el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal (art. 136), con el añadido de que cada uno debe “tener siempre un gobierno de carácter ‘electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables,’ tal como lo exige el artículo 6 de la Constitución”^{XXVII}

En consecuencia, las leyes del Poder Popular aprobadas estarían desconociendo estos principios al: a) vaciar de competencias a los órganos del Estado; b) suplantar al Municipio, cuyas autoridades son electas por votación popular, directa y secreta por una Comuna, cuyos voceros no se encuentran sometidos a estas condiciones de elección popular de los representantes; c) se rompe el principio de igualdad ya que toda la estructura del Poder Popular y del Estado Comunal estaría montada sobre una concepción única, que es el Socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado; y, d) se cuestiona el carácter electivo, descentralizado y pluralista del autogobierno por las razones antes expuestas.

El camino recorrido hasta ahora para la construcción de las comunas aporta otros elementos que trascienden lo constitucional y que son aducidos por sus defensores y detractores. Los defensores de las comunas aducen que éstas deben avanzar más rápidamente destacando que el mayor obstáculo se encuentra en el poder constituido, representado tanto por las instituciones de la democracia representativa (alcaldías y las gobernaciones) como por las de la democracia participativa (el Ministerio de Comunas) que deberían encargarse de la consolidación del proyecto^{XXVIII}

Por su parte, los detractores de las comunas destacan que uno de los resultados de su implementación ha sido la duplicidad y, por tanto, el conflicto de competencias entre éstas y las alcaldías y gobernaciones y que además, el objetivo de las comunas no

es la profundización de la democracia, sino la centralización del poder político en manos del Ejecutivo Nacional^{XXIX}.

Se considera que la existencia de este Estado Comunal apareja una razón de inconstitucionalidad y es que su creación a través de leyes –sean ordinarias u orgánicas– está alterando una materia, específicamente la organización político-territorial y la distribución vertical del Poder Público, que es de la estricta reserva constitucional, es decir, una materia que solo puede ser regulada por el constituyente.

Redefinición de la descentralización

Uno de los aspectos más controversiales en torno a la discusión sobre la praxis del poder popular en el espacio comunal, ha sido su verdadera contribución a profundizar el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en Venezuela a partir de 1989; dado que la propuesta de construir el Socialismo del siglo XXI a partir de la potenciación de los espacios comunales, con el fin de transitar hacia la construcción del Estado Comunal, comporta elementos que contradicen la norma constitucional, además del fuerte protagonismo que ha asumido el Ejecutivo en el control del proceso, cuando la descentralización supone más bien, distribución del poder.

Es importante iniciar esta discusión destacando que la propuesta de las comunas (así como lo fue para la creación de los consejos comunales) se soporta en tres grandes premisas constitucionales: la primera, referida a la creación de entidades locales dentro del territorio municipal (ANC, 1999. Art. 173); la segunda, inherente al modelo democrático participativo y protagónico que la transversaliza, y la tercera, vinculada con la concepción de la descentralización como una política nacional que debe estar orientada a profundizar la democracia a partir de la promoción de condiciones para su realización (ANC, 1999. Art. 158).

En efecto, la descentralización se encuentra definida en la Constitución como una política nacional para acercar el poder a la población creando mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales. En el artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (RLOCFG) (2010) se define a la descentralización de la siguiente manera:

Descentralización: Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.

Aparentemente con fundamento en esa noción constitucional se pretende “*empoderar al pueblo*” mediante la formas de autogobierno del Estado Comunal, vale decir, mediante las instancias del poder popular. De acuerdo con Daal^{XXX}

Se demuestra que el modelo federal contemplado en el artículo 4 constitucional y las demás normativas de la CRBV destinadas a su

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?

ROSANGEL ALVAREZ

implementación, constituyen la base para la creación de los autogobiernos comunales y el desarrollo de un proceso que, más allá de la clásica descentralización neoliberal, en el caso del modelo venezolano, se trata de la desconcentración del poder hacia los ciudadanos y ciudadanas organizados en y a partir de la comunidad, como núcleo socio-territorial que se reconoce como nuevo sujeto histórico, surgido de la evolución político-social venezolana.

Tomando en cuenta esta argumentación, cabe preguntarse, ¿el orden jurídico contemplado en las Leyes del Poder Popular, en torno a las comunas y el Estado Comunal se corresponde a una nueva manera de entender la descentralización territorial? Si definimos a la descentralización territorial como aquellas funciones que son asignadas a órganos cuyo ámbito de actividad o jurisdicción lo constituye un territorio o una localidad, la respuesta sería afirmativa.

En el marco del proyecto socialista se asocia a la descentralización con un medio para darle más poder a pueblo, haciendo uso de mecanismos de transferencias de competencias y de servicios hacia las organizaciones de base popular, dimensión que no es novedosa ya que ha sido parte del debate sobre este tema en América Latina y el mundo.

En el debate sobre el Proyecto de Ley del Poder Popular la Dip. Pastora Medina (2009, p. 51) indicaba que: “Yo siempre entendí el Gobierno Comunal dentro de una estructura, dentro de la parroquia. La parroquia articulada con el Gobierno local y el Gobierno regional”. Mientras que para el Dip. Carlos Escarrá (2010, p. 126)

La palabra “federal” evidentemente que va dirigida a estados y municipios, ahora la palabra “descentralizado” tiene otra connotación...Esas connotaciones, simple lectura y de verdad que es bueno el libro "Coquito" para esto, el artículo 157 se refiere al primer modelo: “La Asamblea Nacional por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.” Muy bien, la descentralización, el modelo orgánico de descentralización de base territorial pero después del 157, queridos amigos, siempre está el 158, vamos a leerlo: "La descentralización, como política nacional..." subrayenlo, pónganle comillas, resáltenlo, "...debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos." Ese es el segundo modelo de descentralización. Hay una descentralización que va a estados y municipios, y hay otra descentralización que va a toda la organización del Poder Popular.

Tanto la opinión de la Dip. Medina como la del Dip. Escarrá se inscriben en lo contenido en el artículo 184 de la Constitución, el cual prevé la creación de mecanismos para que los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales aquellos servicios que estén en capacidad de prestarlos.

Con esto queremos destacar que es indiscutible la existencia de una fundamentación constitucional que plantea profundizar la descentralización hacia otros espacios, más allá de lo municipal, que da cabida a figuras como los consejos comunales. Ahora, lo que si resulta discutible es la forma como se establecen en las leyes del poder popular y otras leyes conexas, los mecanismos y procedimientos para llevar a cabo este proceso.

Un elemento clave para comprender las regresiones en el proceso de descentralización en el país a partir del protagonismo del poder popular promovido por

el Gobierno, es la forma como queda definida la transferencia de competencias hacia el poder popular en varias leyes dictadas que afectan la independencia en las decisiones asumidas por las instancias descentralizadas (salvo el control del gobierno central en garantía de la legalidad) y vulnera la condición en la cual el ente que recibe las competencias (gobernación y/o alcaldía) se convierte en titular de las mismas, sin que pueda ser sustituido por otro de nivel superior (sea el Gobierno Nacional o el Poder Popular).

Cuadro 2. Transferencias de competencias hacia el Poder Popular

Ley	Artículo
LOPPM	<p>Artículo 278. Los municipios de acuerdo a su ordenanza y a las leyes que regulan la materia, <i>descentralizarán y transferirán a las comunidades y grupos vecinales organizados</i> la prestación de los servicios públicos municipales, previa demostración de su capacidad para prestarlos.</p> <p>Artículo 282. <i>La transferencia de competencias y servicios</i> de los estados a los municipios, y de éstos <i>a las instancias del Poder Popular</i>, se realizará de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.</p>
LOPP	<p>Artículo 27. La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, <i>transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan</i>; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.</p> <p>Artículo 28. Los gobiernos de las <i>comunas podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios</i> a las diferentes organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones de base del Poder Popular harán las respectivas solicitudes formales, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes que regulen la materia.</p>
LOC	<p>Artículo 66. El Consejo Federal de Gobierno, de acuerdo con sus atribuciones, establecerá los <i>montos de los recursos que serán destinados anualmente para el fortalecimiento de las Comunas</i>, principalmente para la consolidación de la base económica comunitaria, mediante el financiamiento de proyectos productivos y proyectos de infraestructura menor, así como para la edificación de obras necesarias para el mejoramiento del hábitat comunitario, identificadas como prioritarias en el marco de un diagnóstico participativo.</p>
LOCFG	<p>Artículo 2. El Consejo Federal de Gobierno, establecerá los lineamientos que orientarán los <i>procesos de planificación y</i></p>

	<p><i>coordinación en la ordenación territorial y de transferencia de las competencias y atribuciones</i> de las entidades territoriales, hacia <i>las organizaciones de base del poder popular.</i></p> <p>Artículo 14. Las competencias de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno son las siguientes:</p> <p>a. Proponer al Presidente de la República <i>las transferencias de competencias y servicios a los Poderes Públicos Territoriales y a las Organizaciones de Base del Poder Popular.</i></p>
RLOCFG	<p>Artículo 2. El presente reglamento <i>es aplicable</i> a todas las instancias que conforman el Consejo Federal de Gobierno, las entidades político-territoriales y <i>las organizaciones de base del Poder Popular</i> que lo integran, en el ámbito territorial y social <i>donde ejercen sus competencias.</i></p>
LOGCP	<p>Artículo 6. A los efectos del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, son <i>sujetos de transferencia todas las formas de organización de base del Poder Popular.</i></p> <p>Artículo 12. <i>La iniciativa de transferencia</i> de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, a los sujetos de transferencia, corresponderá a <i>los voceros de dichos sujetos.</i></p>

Fuente: Elaboración propia. LOPPM (2010); LOPP (2010); LOC (2010), LOCFG (2010); RLOCFG (2010); LOGCPP^{XXXI} (2012). Subrayado nuestro.

En las leyes señaladas en el cuadro anterior, es novedosa la definición de la comuna como una entidad local que la convierte en sujeto de descentralización a partir de la transferencia de competencias y recursos. Con la aprobación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) (2010) que tiene como mandato constitucional (Art. 185), coordinar con los distintos niveles de gobierno para el financiamiento de las inversiones públicas, se reconoce a las organizaciones de base del poder popular como depositarias de los beneficios de la descentralización, con lo cual se pone en evidencia un concepto de descentralización basado en la transferencia de competencias a la comunidad organizada en instancias del poder popular.

En materia de transferencia de recursos se tiene que cuando las organizaciones de base del poder popular (consejos comunales, salas de batalla) fueron incluidas en la repartición de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)^{XXXII}, alcaldías y gobernaciones vieron mermar sus ingresos. De acuerdo con lo previsto antes de 2006 por la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, predecesor del FCI, las alcaldías recibían 40% y las gobernaciones 60% de los recursos. Sin embargo, una de las modificaciones de la legislación, que estableció la incorporación del poder popular, alteró la participación en la distribución de los recursos económicos y los municipios pasaron a recibir 28% y las organizaciones populares 30%. Estas providencias legales merman la vitalidad y fortaleza de los estados y municipios ya que se reduce su capacidad de inversión y de respuesta frente a las exigencias de los ciudadanos.

Cuadro 3. Asignaciones transferidas a alcaldías y consejos comunales (en bolívares)

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?

ROSANGEL ALVAREZ

Receptor de los fondos	Ley de Presupuesto 2010 (1)	Recursos ordinarios excedentarios (2)	Recursos ordinarios excedentarios (3)	Total de recursos transferidos en el 2010
Alcaldías	1.819.678.478,93	154.000.000,00	201.591.399,41	2.175.266.878,34
Consejos comunales	1.942.547.445,00	165.000.000,00	215.223.960,00	2.322.771.405,00
1) Gaceta Oficial Nro. 5.945 Extraordinaria (15/12/2009) 2) Gaceta Oficial Nro. 39.485 (11/08/2010) 3) Gaceta Oficial Nro. 39.560 (25/11/2010)				

Fuente: Vicepresidencia Ejecutiva (2010).

La variación de los montos observados en el cuadro 3, obedece al hecho que el dinero que se autoriza a las comunidades y a los gobiernos regionales es canalizado a partir del año 2010 por el FCI y éste recibe el 15% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las asignaciones económicas especiales, que equivalen a 25% de las regalías petroleras. El Reglamento del Consejo Federal de Gobierno (RCFG) (Art. 36, Apartado Especial 2 al 4) dice que el Fondo de Compensación tiene que dar 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.

Estas leyes comentadas son cónsonas con la modificación sustancial que sufre el concepto constitucional de descentralización como transferencia de competencia a estados y municipios, y que ahora establece que la descentralización es la transferencia de competencias al poder popular, y en especial, a los consejos comunales y comunas, condicionando y determinando cuándo y qué competencias deberán ser transferidas. Se desprende de la LOPP y de la LOGCPP que la transferencia hacia instancias del poder popular es imperativa ya que no responde a la voluntad de las instancias territoriales descentralizadas. De esa manera, se viola el concepto constitucional de descentralización y se viola la autonomía de estados y municipios, pues se les suprime la posibilidad de determinar qué competencias de las que son titulares han de transferir y cuándo y en qué medida ha de hacerse esa transferencia, supuestos que determinará, ahora, la Ley Nacional. Además, esa transferencia esta encauzada hacia las instancias del poder popular como son las comunas, que constituyen el germen del cual emergerá el Estado Comunal.

Al tomar en cuenta que las instancias del poder popular dependen del Poder Nacional, quien ejerce el control de su registro y financiamiento, esta mutación del principio de descentralización implica, en definitiva, que los estados y municipios se debiliten por la penetración del Poder Nacional, a través del control ejercido sobre el poder popular. En opinión de Biardeau^{XXXIII}:

No me ha convencido la tesis que afirma que por estar en un proceso de 'transición al socialismo' se requiere de una forma-estado centralizada, con un ejecutivo fuerte, con una concentración inmensa de potestades en la presidencia de la República (...) cómo es posible que un poder público como el poder popular sea registrado, promovido y organizado por otro, además de ser despojado de potestades-competencias constitucionales.

Por lo tanto, es en el desarrollo de ese segundo modelo de descentralización referido por Escarrá (2010) que va a toda la organización del poder popular, que se vulneran principios fundamentales del texto constitucional como es la concepción del Estado Federal Descentralizado.

Conclusiones

Al examinar la política pública del Gobierno Nacional en materia de descentralización durante el período 1999-2013, destaca la intensidad política y legislativa que comportó transitar en la llamada “Revolución Bolivariana” hacia la construcción del Socialismo del siglo XXI, donde los caminos que se siguieron para perseguir este ideal, denota que el Presidente Chávez no escondió cartas debajo de la manga, ya que al referirse a nuevas etapas en el proceso revolucionario parecía estar consciente de algunas cimientos constitucionales que le permitirían avanzar en su propósito.

En este trabajo se partió de la premisa que el escenario político-institucional configurado a partir del año 1999 con la llegada del Presidente Chávez al poder, imprimió su propio sentido a la descentralización en el país, puesto que el enfoque sobre este proceso entra en tensión con el desarrollo de una planificación cada vez más centralizada y con una concepción de democracia directa cuya construcción depende del poder popular participando en espacio comunales.

En año 2006 el Gobierno asume como fundamento de su programa político el impulso y organización del poder popular, dando como primer paso el decreto Presidencial de la Ley de los Consejos Comunales. Estas nuevas organizaciones de base popular gozan de constitucionalidad al estar inscritas en tres grandes premisas constitucionales como son: la creación de entidades locales dentro del territorio municipal; la definición de un modelo democrático participativo y protagónico que transversaliza al texto constitucional, y; la concepción de la descentralización como una política nacional que debe estar orientada a profundizar la democracia a partir de la promoción de condiciones para su realización.

Sin embargo, a partir de 2007 con el anuncio del Gobierno de construir el Socialismo del Siglo XXI, se formulan una serie de consideraciones que afectaban directamente la división político-territorial de la República y, por lo tanto, del municipio, ya que incluía la creación de las comunas como “el núcleo espacial básico e indivisible del estado socialista”. Según esta propuesta, las comunas serían la expresión territorial del Estado Socialista; estarían conformadas por la agregación de comunidades y constituirían formas de “autogobierno” y de democracia directa.

Parece claro que el impulso al Estado Comunal obedece a la necesidad de construir esa nueva geometría territorial donde se pueda expresar el poder popular. La forma como se ha instrumentado esta política deriva en que el proceso de descentralización plasmado como norma constitucional sufra una regresión centralista por la vía de la promulgación de leyes orgánicas:

1) En la reforma a la LODDT (2009) se transfirió el control del proceso al Ejecutivo Nacional. Como resultado, la descentralización como política nacional es desplazada por el interés estratégico del Gobierno de apuntalar el proyecto político del Socialismo del siglo XXI.

2) Las Leyes del Poder Popular (2010) incluyen una Nueva Geometría del Poder construida a partir de la creación de las comunas, que modifica la organización político-territorial y la distribución vertical del Poder Público que son materia de reserva constitucional, teniendo como resultado:

Vacía de competencias a los órganos del Estado al establecer que la descentralización es la transferencia de competencias al poder popular.

Viola el concepto constitucional de descentralización y la autonomía de estados y municipios, al suprimir la posibilidad de determinar qué competencias de las que son titulares han de transferir.

Suplantando al Municipio, cuyas autoridades son electas por votación popular, directa y secreta por una Comuna, cuyos voceros no se encuentran sometidos a estas condiciones de elección popular de los representantes, ni a los procesos administrativos de rendición de cuentas a los que sí está sometido todo funcionario público.

Rompe con el principio de igualdad y de pluralismo ya que toda la estructura del poder popular y del Estado Comunal está montada sobre una concepción única, que es el Socialismo.

Notas

^I Profesora-Investigadora de la Universidad Simón Bolívar. rosalvarez@usb.ve.

^{II} La gestión de Aristóbulo Istúriz (1992-1995) en el Municipio Libertador de Caracas y de Clemente Scotto (1989-1995) en el Municipio Caroní, son ejemplos de iniciativas políticas para aprovechar el potencial que ofrecen los espacios descentralizados para impulsar procesos participativos. Para ampliar véase Goldfrank (2011).

^{III} Barrios, A. (2000). El financiamiento de la descentralización en Venezuela. *Cuadernos del CENDES*, 17(1), 51-66; Mascareño, C. (Coord) (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas: Nueva Sociedad/PNUD.

^{IV} Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 31 (93), pp. 77-88.

^V Entre los trabajos clásicos más influyentes se encuentra el de Tiebout (1956) quien consideraba a la descentralización como un instrumento adecuado para aumentar la participación política, para lograr una mayor proximidad entre las decisiones políticas y administrativas y los intereses de los ciudadanos en sus ámbitos locales, y de este modo manifiesta un impacto democratizador.

^{VI} Gil Villegas, F. (1986). Descentralización y democracia. Una perspectiva teórica, en *Descentralización y Democracia*. México: El Colegio de México.

^{VII} Brewer-Carias, A. (2001). *Democratización y Descentralización política*. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Reforma del Estado y descentralización en el Perú. Tarea impostergable, Lima, Perú 13-14 de julio; Nickson, A. (2003, septiembre). *Descentralización política*. Ponencia presentada en el seminario internacional Logros y desafíos de la descentralización en América Latina 4 y 5 septiembre, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, La Paz.

^{VIII} Mascareño, C. (2008). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. Latin American Studies Center, Working Paper, p1.

^{IX} Se entiende por centralismo al "Régimen político, administrativo y financiero en el cual el poder público está concentrado, de hecho o de derecho, en una organización unitaria dirigida desde la capital de la República, a la que se confía la atención de las necesidades de todas las regiones, provincias y cantones" (Román, 1993, p. 38). En América Latina el centralismo fue una necesidad histórica para la consolidación de los Estados nacionales. Pero contemporáneamente se ha buscado alcanzar nuevos objetivos siendo uno de ellos perfeccionar el sistema democrático siendo la descentralización político-administrativa una condición para avanzar en este sentido.

^X "El término desconcentración cuando se refiere al Poder Nacional describe un hecho mediante el cual el Gobierno Central se hace presente en distintas regiones y localidades de la República a través de sus propios órganos de actuación" (Márquez, 1996, p. 107).

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?

ROSANGEL ALVAREZ

^{XI} Ellner, S. (2012). El modelo de democracia social radical en Venezuela: innovaciones y limitaciones. *Cuadernos del CENDES*, 29(79), p.107.

^{XII} Biardeau, J. (2007a). ¿El proceso de transición hacia el nuevo socialismo del siglo XXI?: Un debate que apenas comienza. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 13 (2), pp. 145-179.

^{XIII} De acuerdo con Roca (2008, www.aporrea.org/ideologia/a59663.html) “La Revolución Bolivariana es un movimiento político y popular que impulsa al país hacia nuevas formas de organización social y política, que promuevan la inclusión y el protagonismo de las mayorías en todos los procesos nacionales. Su vanguardia política está integrada por viejos y nuevos militantes de izquierda, civiles y militares, pero cuenta sobre todo con el liderazgo del Presidente Chávez”.

^{XIV} Chávez, H. (2005). Foro Social Mundial: El Sur, Norte de nuestros pueblos. Porto Alegre 30 de enero. http://www.forumsocialmundial.org.br/download/Chavez_speech_at_Porto_Alegre.pdf (Consulta: 2014, noviembre 6).

^{XV} Hamburger, A. (2014). El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), pp. 131-154; Harnecker, M. (2010). Apuntes para un socialismo distinto, popular y democrático. Pp. 122-135. Lanz, M y Santillana, A (Comp). *Democracia participativa y socialismo. Bolivia-Ecuador-Venezuela*. Fundación Rosa Luxemburg. .

^{XVI} Chávez, H. (2007). *Aló Presidente*. Programa Nro. 264. San Carlos, 28 de enero. Centro de Formación Socialista José Laurencio Silva.

^{XVII} López Maya, M. (2011). Democracia participativa en Venezuela (1999-2010). Orígenes, leyes, percepciones y desafíos. Serie *Temas de Formación Sociopolítica*, del Centro Gumilla, 50.p.25

^{XVIII} Para el Presidente Chávez, el poder constituyente es el poder originario del pueblo, es la expresión de máxima soberanía del pueblo: “Así que el poder constituyente ni es trascendente al poder constituido, como dicen algunos teóricos; el poder constituyente tampoco es inmanente al poder constituido ni tampoco se integra a él. No, el poder constituyente es la soberanía, el poder originario permanente, expansivo y radical revolucionario del pueblo construyendo su destino, construyendo su camino” (Chávez, 2006). Para profundizar sobre el debate en torno al Poder Constituyente y Poder Constituido véase: Brewer-Carías, 1999; Combellas, 2003.

^{XIX} Hamburger, A. (2014). El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), p141.

^{XX} El Programa Básico de Gobierno presentado por la Unidad Popular en Chile, en diciembre de 1969 asume que “Las transformaciones revolucionarias que el país necesita sólo podrán realizarse si el pueblo chileno toma en sus manos el poder y lo ejerce real y efectivamente” a través de los Comités de la Unidad Popular que brindarán el apoyo electoral, pero también “Serán intérpretes y combatientes de las reivindicaciones inmediatas de las masas y, sobre todo, se prepararán para ejercer el Poder Popular” De esta forma, el pueblo organizado dará lugar a un nuevo orden institucional denominado Estado Popular.

^{XXI} Chávez, H. (2006). *Aló Presidente*. Programa Nro. 248. Estado Miranda, domingo 5 de marzo.

^{XXII} Antillano, A. (2010). Algunas notas sobre el poder popular y socialismo en el proceso bolivariano. Pp. 115-121. Lanz, M y Santillana, A (Comp). *Democracia participativa y socialismo. Bolivia-Ecuador-Venezuela*. Fundación Rosa Luxemburg.

^{XXIII} Sánchez, E. (2011). Las leyes del Poder Popular como el orden jurídico de una pretendida transición al socialismo. Análisis Crítico. *Revista Jurídica*, 7, p.2

^{XXIV} Definido en la LOC como “instancias de participación, articulación e interpretación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y de justicia social”.

^{XXV} Fue presentada por el Presidente Chávez en el año 2007 y sometida a un referéndum consultivo donde la mayoría de los votantes se expresaron en contra de la misma; en el Bloque A, que obtuvo el 50, 65% de votos en contra por parte del electorado, se incluía la creación de las comunas (CNE, 2007).

^{XXVI} Este motor constituyente para transitar al socialismo, formuló una revisión del ordenamiento político-territorial del país para darle espacio al poder popular, con el diseño de una estructura piramidal cuyo vértice estaba representado en la figura presidencial. Este comporta un cambio de la división político-territorial de Venezuela a partir de dos basamentos: 1) la reducción del número de municipios y, 2) la creación de dependencias o territorios federales con un régimen político-administrativo especial, basado en los consejos comunales.

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO?
ROSANGEL ALVAREZ

^{xxvii} Brewer-Carías, A. (2010). Sobre el poder Popular y el Estado Comunal en Venezuela. <http://www.frentepatriotico.com/inicio/2014/01/16/sobre-el-poder-popular-y-el-estado-comunal-en-venezuela-o-de-como-se-impone-a-los-venezolanos-un-estado-socialista-violando-la-constitucion-y-en-fraude-a-la-voluntad-popular/> (Consulta: 2013, mayo 19).p.1

^{xxviii} Arenas, N. (2013). Revolución o Constitución: el dilema insoluble del chavismo en el poder. <https://www.american.edu/spa/gov/upload/democracy2013-arenas.pdf> (Consulta: 2015, diciembre 05).

^{xxix} Urosa, D. (2011). Alcance e implicaciones del poder popular en Venezuela. *Anuario de Derecho Público* / Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, 4, 71-97; Vigilanza, A. (2010). Del Estado “Federal Descentralizado”, al Estado “Centralizado y Comunal” Comunista. Caracas, 4 de agosto. <https://adrinavigilanza.wordpress.com/tag/adriana-vigilanza-garcia/> (Consulta: 2014, marzo 22)..

^{xxx} Daal, U. (2013). *¿Dónde está la comuna en la Constitución bolivariana?* Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo del Parlamento Nacional. Caracas.P.21.

^{xxxi} Ley Orgánica para la Gestión de Competencias y otras Atribuciones del Poder Popular.

^{xxxii} Este Fondo es una figura creada en la LOCFG (2010), en su artículo 21, como un órgano desconcentrado del CFG, cuyo objetivo está dirigido a financiar las inversiones públicas; su regulación corresponde a la Presidencia de la República.

^{xxxiii} Biardeau, J. (2007b). ¿Cuál Socialismo dibuja la Reforma? El Poder Popular como espejismo. Caracas, 21 de noviembre. <http://www.aporrea.org/ideologia/a45185.html> (Consulta: 213, noviembre 18).

(Párrafo 1)

Referencias Bibliográficas

ANTILLANO, A. (2010). Algunas notas sobre el poder popular y socialismo en el proceso bolivariano. Pp. 115-121. Lanz, M y Santillana, A (Comp). *Democracia participativa y socialismo. Bolivia-Ecuador-Venezuela*. Fundación Rosa Luxemburg.

ARENAS, N. (2013). Revolución o Constitución: el dilema insoluble del chavismo en el poder. <https://www.american.edu/spa/gov/upload/democracy2013-arenas.pdf> (Consulta: 2015, diciembre 05).

Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N° 36.860. Caracas.

BARRIOS, A. (2000). El financiamiento de la descentralización en Venezuela. *Cuadernos del CENDES*, 17(1), 51-66.

BIARDEAU, J. (2007a). ¿El proceso de transición hacia el nuevo socialismo del siglo XXI?: Un debate que apenas comienza. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 13 (2), pp. 145-179.

BIARDEAU, J. (2007b). ¿Cuál Socialismo dibuja la Reforma? El Poder Popular como espejismo. Caracas, 21 de noviembre. <http://www.aporrea.org/ideologia/a45185.html> (Consulta: 213, noviembre 18).

BREWER-CARÍAS, A. (1999). Poder Constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente. *Colección Estudios Jurídicos*, 72, 7-304.

BREWER-CARIAS, A. (2001). *Democratización y Descentralización política*. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Reforma del Estado y descentralización en el Perú. Tarea impostergable, Lima, Perú 13-14 de julio.

BREWER-CARÍAS, A. (2010). Sobre el poder Popular y el Estado Comunal en Venezuela. <http://www.frentepatriotico.com/inicio/2014/01/16/sobre-el-poder-popular-y-el-estado-comunal-en-venezuela-o-de-como-se-impone-a-los-venezolanos-un-estado-socialista-violando-la-constitucion-y-en-fraude-a-la-voluntad-popular/> (Consulta: 2013, mayo 19).

BRICENÑO, M. (2010). Intervención. Asamblea Nacional. *Segunda Discusión del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Popular*. Sesión Permanente. Jueves 09 de diciembre. Caracas.

Consejo Nacional Electoral (CNE) (2007). Resultados del Referéndum Consultivo de la Reforma Constitucional. http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/ (Consulta: 2011, febrero 15)

CHÁVEZ, H. (2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Venezuela construye su camino...septiembre. Caracas. 149 p.

CHÁVEZ, H. (2005). Foro Social Mundial: El Sur, Norte de nuestros pueblos. Porto Alegre 30 de enero. http://www.forumsocialmundial.org.br/download/Chavez_speech_at_Porto_Alegre.pdf (Consulta: 2014, noviembre 6).

CHÁVEZ, H. (2006). *Aló Presidente*. Programa Nro. 248. Estado Miranda, domingo 5 de marzo.

CHÁVEZ, H. (2007). *Aló Presidente*. Programa Nro. 264. San Carlos, 28 de enero. Centro de Formación Socialista José Laurencio Silva.

DAAL, U. (2013). *¿Dónde está la comuna en la Constitución bolivariana?* Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo del Parlamento Nacional. Caracas.

DIETERICH, H. (2005). *Hugo Chávez y el Socialismo del siglo XXI*. Editorial Instituto de Publicaciones de la Alcaldía de Caracas. Venezuela.

ELLNER, S. (2012). El modelo de democracia social radical en Venezuela: innovaciones y limitaciones. *Cuadernos del CENDES*, 29(79), pp. 107-133.
Escarrá, Carlos (2010). Intervención. Asamblea Nacional. *Segunda Discusión del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Popular*. Sesión Permanente. Jueves 09 de diciembre. Caracas.

GARCÍA, I. (2010). Intervención. Asamblea Nacional. *Segunda Discusión del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Popular*. Sesión Permanente. Jueves 09 de diciembre. Caracas.

GIL VILLEGAS, F. (1986). Descentralización y democracia. Una perspectiva teórica, en *Descentralización y Democracia*. México: El Colegio de México.

GOLDFRANK, B. (2011). *Deepening Local Democracia in Latin America. Participation, Dcentralization, and the Left*. Pennsylvania: State University Press.

HAMBURGER, A. (2014). El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(1), pp. 131-154.

HARNECKER, M. (2010). Apuntes para un socialismo distinto, popular y democrático. Pp. 122-135. Lanz, M y Santillana, A (Comp). *Democracia participativa y socialismo. Bolivia-Ecuador-Venezuela*. Fundación Rosa Luxemburg.

Ley de los Consejos Comunales (2006). Gaceta Oficial. Extraordinario Nro. 5806. Abril. Caracas.

Ley Orgánica del Consejo federal de Gobierno (LOCFG) (2010). Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario del 22 de Febrero, Caracas.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) (2009). Gaceta Oficial Nro. 39.140, 17 de marzo, caracas.

Ley Orgánica de las Comunas (LOC) (2010). Gaceta Oficial Nro. 6.011. Extraordinario, martes 21 de diciembre, Caracas.

Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS) (2010), Gaceta Oficial Nro. 6.011. Extraordinario, martes 21 de diciembre, Caracas.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) (2010). Gaceta Oficial Nro. 6.015, 28 de diciembre, Caracas.

Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP) (2010). Gaceta Oficial Nro. 6.011. Extraordinario, martes 21 de diciembre, Caracas.

Ley Orgánica para la Gestión de Competencias y otras atribuciones del Poder Popular (LOGCPP) (2012). Gaceta Oficial Nro. 6.079, Extraordinaria, 15 de marzo, Caracas.

LÓPEZ MAYA, M. (2011). Democracia participativa en Venezuela (1999-2010). Orígenes, leyes, percepciones y desafíos. Serie *Temas de Formación Sociopolítica*, del Centro Gumilla, 50.

MÁRQUEZ, T. (1996). Venezuela: el proyecto de Estado democrático descentralizado. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2(4), 107-147.

MASCAREÑO, C. (Coord) (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas: Nueva Sociedad/PNUD.

MASCAREÑO, C. (2008). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. Latin American Studies Center, Working Paper, p.23.-87

MEDINA, P. (2009). Intervención. Asamblea Nacional. *Primera Discusión del Proyecto de Ley Marco del Poder Popular. Sesión Extraordinaria*. Miércoles 16 de diciembre. Caracas.

MONTECINOS, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 31 (93), pp. 77-88.

MPPPD. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo (2001). Plan de Desarrollo económico y social 2001-2007. <http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf> [Consulta: 2009, marzo 23].

NICKSON, A. (2003, septiembre). *Descentralización política*. Ponencia presentada en el seminario internacional Logros y desafíos de la descentralización en América Latina 4 y 5 septiembre, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, La Paz.

Reforma del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (RLOCFG) (2012). Decreto Nro. 8.959, jueves 8 de mayo, Caracas.

Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (RLOCFG) (2010). Gaceta Oficial Nro. 39.416, 4 de mayo, Caracas.

ROCA, S. (2008). Comprender la Revolución Bolivariana. Caracas 30 de julio. <http://www.aporrea.org/ideologia/a59663.html> (Consulta: 2014, noviembre 18).

ROMÁN, A. (1993). *Política: 650 conceptos al alcance de todos*. Guayaquil. IEP/ILDIS.

SÁNCHEZ, E. (2011). Las leyes del Poder Popular como el orden jurídico de una pretendida transición al socialismo. Análisis Crítico. *Revista Jurídica*, 7, pp. 211-242.

EL PODER POPULAR EN EL ESPACIO COMUNAL VENEZOLANO: ¿DESCENTRALIZACIÓN O
CENTRALISMO?
ROSANGEL ALVAREZ

TIEBOUT, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64, pp. 416–424.

Unidad Popular (1969). Programa Básico de Gobierno. <http://www.abacq.net/imaginaria/frame5.htm> (Consulta: 2015, enero 21).

U ROSA, D. (2011). Alcance e implicaciones del poder popular en Venezuela. *Anuario de Derecho Público* / Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, 4, 71-97.

VIGILANZA, A. (2010). Del Estado “Federal Descentralizado”, al Estado “Centralizado y Comunal” Comunista. Caracas, 4 de agosto. <https://adrinavigilanza.wordpress.com/tag/adriana-vigilanza-garcia/> (Consulta: 2014, marzo 22).