

VENEZUELA: DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AL ESTADO COMUNAL¹

Margarita LÓPEZ MAYA

I. INTRODUCCIÓN

La participación del pueblo organizado para tomar decisiones políticas y asumir las más disímiles tareas públicas ha poseído una irresistible atracción para los venezolanos y venezolanas desde hace varias décadas. Devino para algunos actores sociopolíticos en objetivo político de sus luchas desde los años ochenta del siglo pasado, cuando la crisis del proyecto modernizador y democratizador de la sociedad entró en crisis. Ese proyecto, orientado en lo económico por el modelo industrialista cepalista debía apoyarse inicialmente en los abundantes recursos del ingreso fiscal petrolero, para luego “despegar” con una dinámica endógena. Por otra parte, desde 1958, el modelo de desarrollo fue combinado con un modelo hegemónico, construido por la alianza de una diversidad de actores e intereses, y liderado por el partido Acción Democrática (AD), que tuvo como norte consolidar una democracia de instituciones representativas liberales, que llevarían a los venezolanos a la igualdad social y una ciudadanía plena.

Pero en la medida en que el desarrollo industrializador se agotaba sin alcanzar sus fines más importantes, la sociedad comenzó

¹ Ponencia presentada en el Foro Democracia Directa, celebrado del 12 al 16 de noviembre de 2012 en Montevideo, Uruguay. Está apoyada casi íntegramente en el libro *Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos (1999-2010)* (López Maya, 2011). Sus apoyos bibliográficos, documentales, audiovisuales, entrevistas y encuestas pueden consultarse allí. Sólo se citarán fuentes cuando no estuvieren recogidas en ese libro.

a cuestionar el modelo y los arreglos hegemónicos. A mediados de los ochenta se fue visibilizando en el discurso y la práctica política la idea de que los problemas podrían ser superados profundizando la naturaleza del régimen democrático, es decir, ampliando los mecanismos de consulta y participación popular para encontrar tanto un desarrollo económico que cumpliera las postergadas promesas de crecimiento, igualdad y justicia social; como un orden político que superara las crecientes debilidades que exponía una democracia confiscada por los partidos políticos y sus intereses particulares.

Participación, empoderamiento, poder popular, ciudadanía plena, democracia sustantiva, son algunas de las nominaciones que circulaban en el debate político venezolano en las últimas décadas del siglo XX. Todas ellas buscaban atrapar la idea de una democracia más dinámica y profunda, que recuperase el crecimiento económico perdido y cumpliera las promesas de justicia social, igualdad y ciudadanía. La participación fue emergiendo como idea matriz, como instrumento-panacea en la superación de todos los males. Por eso, cuando en 1999 la Asamblea Nacional Constituyente convocada para reelaborar la carta magna lo incorpora al nuevo texto constitucional como principio moldeador del nuevo régimen y Estado emergente, dándole a la democracia refundada el nombre de Democracia Participativa y Protagónica, no hizo más que cristalizar un principio que ya había acumulado consenso y legitimidad significativas para una parte de la sociedad.

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (en adelante CRBV), la participación de los venezolanos se diversificó y se proclamó protagónica. Desde entonces los procesos participativos se extendieron a distintos y disímiles ámbitos, y han venido evolucionando hasta traernos al proyecto político del presidente Hugo Chávez y sus fuerzas “chavistas” de construir un “Estado comunal”.² En este Estado se dejan atrás las

² Si bien las fuerzas que apoyan el liderazgo, las propuestas y el gobierno de Hugo Chávez se identifican con varios nombres: bolivarianos, revolucionarios, socialistas, creemos que el más apropiado hoy en día es “chavistas”, por cuanto

características democrático-liberales que hasta ahora habían marcado nuestro régimen político para orientarse hacia estructuras asociadas al marxismo leninismo del siglo pasado. ¿Cuál es la calidad de la participación en este nuevo Estado? ¿Es más democrático este Estado? ¿Cómo se concibe en él el poder popular?

Estas interrogantes orientan el desarrollo de esta ponencia, presentando información e ideas que puedan aportar en el debate en torno a las propuestas políticas de democracia directa y participativa que hoy se experimentan en América Latina. Hemos dividido la ponencia en las partes siguientes. En primer término desarrollamos cómo la concepción participativa que está contenida en la CRBV fue el resultado de luchas sociales y debates públicos e institucionales desarrolladas en el país, que se nutrieron de diversas fuentes filosófico-políticas, predominando las del pensamiento católico progresista. De ese debate surgió y cristalizó la propuesta de democracia participativa como régimen político, que contendría una combinación de instituciones políticas liberales y mecanismos de democracia directa y participativa. En segundo término, señalamos la evolución legal que se ha venido desarrollando de la concepción de lo participativo, desde la CRBV hasta las recientes leyes que impulsan un Estado comunal, que cambia cualitativamente el enfoque participativo constitucional conduciendo el régimen político en otra dirección. En tercer lugar nos referiremos a ideas y prácticas participativas tal y como las recogimos entre participantes, activistas y funcionarios en una investigación de campo que realizamos entre 2006 y 2010. De allí surgen distancias y complejidades entre la teoría y la práctica participativa. Cerramos con comentarios finales.

lo que les une es el liderazgo personal de Chávez. Por otra parte, la ideología de esos grupos está muy asociada más que a corrientes de pensamiento, a lo que Chávez diga.

II. ORÍGENES

La idea de mejorar la democracia venezolana ampliando la participación a todos los ámbitos de decisión y gestión pública, tal y como quedó consagrada en la CRBV en 1999, tuvo su origen en debates y propuestas que provinieron de muchos actores y espacios de interacción social. Fue nutrido por fuentes filosóficas tanto del pensamiento católico progresista, como del marxista, sobre todo en su vertiente democrática, a partir de álgidos debates de la izquierda venezolana después de la derrota de la lucha armada, que dieron origen a partidos como la Causa Radical (LCR) y el Movimiento Al Socialismo (MAS).

El pensamiento católico progresista, sin embargo, es la influencia más marcada en la CRBV. La carta magna interpreta la participación muy a la manera cristiana, como un instrumento de liberación, un medio para alcanzar una sociedad comunitaria, donde todos serán iguales y felices. El pensamiento social de la Iglesia Católica adquirió fuerza en Venezuela durante los años sesenta, encontrándose y convergiendo con el pensamiento marxista en la creencia de que si todos participan en todo se alcanza una suerte de paraíso en la tierra o emancipación y nacimiento del hombre nuevo. Comunidades eclesiales de base y soviets devinieron aquí en dos utopías parecidas, ambas antiliberales, y como tales, desconfiadas de las instituciones de la democracia representativa.

Los planteamientos de la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín (CELAM), celebrada en 1968, después de Concilio Vaticano II, convocada con el propósito de realinear a la Iglesia católica latinoamericana con las nuevas directrices del Concilio, promovió un rol más activo de la iglesia católica en los procesos de cambio social en América Latina. Bajo esta directriz, desde fines de los años sesenta la Iglesia extendió por la región la política de la “opción por los pobres”, se difundieron encíclicas papales, ideas de pensadores católicos franceses, y se promovieron las prácticas participativas expresadas en la teología de la liberación y en los textos de alfabetización de Paulo Freire.

Este pensamiento convulsiona en Venezuela la vida interna del partido socialcristiano COPEI, cuyos jóvenes son atraídos por estas ideas y por el marxismo, rechazan el capitalismo y solicitan ir a un comunitarismo y solidarismo cristiano. Los colegios católicos forman activistas sociales que van junto a sacerdotes y monjas a los barrios a vivir con los pobres y a alfabetizar según la metodología de Paulo Freire, mientras en COPEI, en fecha tan temprana como 1972 —a propósito de un encuentro internacional de demócratacristianos en Caracas— se promueve la democracia “participativa” como una forma de gobierno distinta a la representativa y que la debía de sustituir.

En efecto, en 1972 el Comité Ejecutivo de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) organizó en Caracas un seminario internacional que se llamó “Hay que reinventar la democracia”, y la ponencia de apertura le correspondió a Luis Herrera Campíns, alto dirigente del COPEI venezolano, y quien cuatro años después, en 1978, ganaría las elecciones a la Presidencia de la República de Venezuela. El título de su ponencia fue “De la democracia representativa a la democracia participativa” (1976: 23-39).

Herrera Campíns centró esta ponencia de apertura en el concepto de la participación, su alcance y su proyección. Consideró que ya se habían dado varias experiencias de participación democrática en Europa, Estados Unidos, Israel y América Latina, de donde se podían sacar evaluaciones y enfatizó en la idea de que la democracia participativa era distinta a la representativa, la perfeccionaba y debía sustituir. Señaló como problemas del entonces modelo representativo en Venezuela, la manera de votar por colores y no candidatos, que reflejaba muy tenuemente la voluntad popular. Otro problema que resaltó tenía que ver con la discusión de una ley cualquiera, que el Ejecutivo debía pasar al Congreso, y que habiendo sido parte del programa electoral del presidente, no se podía aprobar por no tener éste mayoría en el parlamento. Herrera Campíns indicó que algunos países habían tratado de resolver esto por mecanismos de referendo, como forma inmediata de conocer la voluntad popular. También evaluó la participación

como una tendencia mundial. Se refirió a las mujeres que participaban no sólo en el mundo cultural como en el pasado cuando en casa educaban a sus hijos, sino también de manera creciente en el siglo XX en el hecho económico, y dijo que pronto demandarían más participación política. Mencionó a minorías como los negros en Estados Unidos, que demandaban participación en todos los derechos civiles y políticos; los jóvenes, o los pueblos como Vietnam, que habían cambiado las características de la guerra, haciendo que participaran no sólo los militares sino todo el pueblo. Señaló el creciente peso de los trabajadores en la Iglesia Católica, mencionando la encíclica *Mater et magistra* de Juan XXIII, que les reconoció el derecho a la cogestión en sus empresas. Planteó cómo desde después de la Conferencia en Medellín, la Iglesia Católica reclamaba no sólo participar en asuntos religiosos sino en lo social. Herrera Campíns enfatizó que los demócratacristianos querían convertir las experiencias de la participación dispersas por el mundo, en un nuevo modo de vida y de gobierno, un gobierno de democracia participativa (López Maya, 2009).

Por otra parte, para el pensamiento de izquierda, la democracia directa, cuyos emblemas son la Comuna de París y los soviets de la revolución bolchevique, constituye la “verdadera” democracia. Al calor de los procesos de descentralización empujados por la sociedad en los años noventa, partidos marxistas renovados, con vocación democrática, como el MAS y La Causa R, lograron por primera vez posiciones de poder en gobernaciones y alcaldías. Fue en estos espacios donde se comenzaron a ensayar modalidades participativas o de democracia directa a nivel local buscando empoderar a los sectores populares, dándoles inclusión y abriéndoles espacios en la gestión estatal para que cogestionasen con alcaldes y gobernadores servicios públicos. Para algunos, la idea era comenzar un proceso de autogobierno desde abajo. En la experiencia de la Alcaldía Libertador de Caracas, ganada en elecciones locales de 1992 por el partido LCR, se llegó en 1995 a aprobar una ordenanza de gobiernos parroquiales, que permitiría descentralizar aún más la descentralización iniciada en 1988. El proceso

fue revertido al recuperar el partido AD la alcaldía a fines de ese año (López Maya, 2006).

Las ideas participativas desde ambos enfoques se imbricaron y transformaron en un debate institucional que se intensificó en los años ochenta y noventa, cuando estalló y se extendió la crisis social venezolana. Entonces, primero sería la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE), y luego la Comisión Bicameral Especial para la Revisión de la Constitución de 1961 (1989-1992), las que al calor de una creciente movilización popular de calle —y dos golpes de Estado fallidos— darían forma a las propuestas de cambios que la sociedad demandaba y que por aquella época se resumía en el concepto de que para superar los problemas de Venezuela era necesario “más democracia”. Esa democracia de más calidad y profundidad llegaría con la incorporación de procesos de participación y descentralización en el Estado, lo que contribuiría a empoderar a la sociedad y entregarles a los ciudadanos un mayor control sobre los asuntos que determinan sus vidas.

La incorporación de los principios de la descentralización y de la participación en la reformulación del Estado, estuvieron ya planteados en la fallida reforma constitucional de 1992. La idea de incorporar un conjunto de mecanismos de democracia directa como los referendos, las iniciativas legislativas y los cabildos abiertos también fueron incluidos en el proyecto de reforma que no llegó a ser aprobado. De la experiencia de las modalidades participativas practicadas por los gobiernos locales de izquierda, como fueron las mesas técnicas de trabajo, consorcios sociales y asambleas de ciudadanos en las comunidades, se plasmó en la CRBV, en su artículo 62, el concepto según el cual el Estado debe abrir sus espacios para la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos: la “participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su pleno desarrollo individual como colectivo”.

III. EVOLUCIÓN LEGAL DE LA CONCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Con la CRBV la participación y la descentralización se incorporaron al texto constitucional estableciendo las bases para hacer más fluida y directa la relación Estado-sociedad. Acorde con la evolución del debate de ideas que se fue dando en el país a lo largo de dos décadas, el Constituyente ideó un nuevo Estado donde se mantuvieron los principios e instituciones de la democracia representativa, pero ahora complementados con mecanismos de democracia directa y participativa. La llamada “democracia participativa y protagónica” emergió en 1999 como un régimen que combinaba democracia representativa con directa y participativa, buscando aprovechar las virtudes de todas estas modalidades democráticas y que sus defectos se neutralizaran por la tensión entre ellas. La carta magna incorporó cuatro tipos de referendos (aprobatario, consultivo, abrogatorio y revocatorio), iniciativas legislativas, cabildos abiertos, la revocatoria de mandato y la obligación de los cuerpos deliberantes de consultar la formulación de las leyes con los ciudadanos y sus organizaciones. El poder de los ciudadanos y no los partidos emergió como central al régimen político emergente, consagrándose además, en el artículo 62, como derecho y deber la participación “directa, semidirecta e indirecta del pueblo” en la gestión de las políticas públicas.

En las Líneas Generales del Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (que equivale a los anteriores Planes de la Nación, en adelante LGDESN 2001), se conceptuó a la participación como el medio propiciador del autodesarrollo de las personas, capaz de inculcar virtudes cívicas como la corresponsabilidad y la solidaridad, e impulsar el *protagonismo* de los ciudadanos. Se consideró que éstos serían los atributos necesarios para que emergiera la sociedad igualitaria, solidaria y democrática que se propugnaba. Según estas LGDESN 2001, el Estado mantendría un rol de actor clave pero ahora actuando como “acompañante” de la sociedad; sería el creador de condiciones que hicieran posible el *empoderamiento* de los ciudadanos; mas el protagonista

no sería él sino la gente que conformará el poder ciudadano (LG-DESN, 2001). A través de la creciente participación en la gestión pública de individuos, familias y la sociedad organizada se constituirían los actores transformadores y transformados. Ellos son los protagonistas y no el Estado. Las LGDESN 2001 señalaban que se buscaba a través de la equidad social “sujetos sociales con autonomía en todas las esferas de la vida social”, y restituir y fortalecer lo público como espacio e instrumento de un nuevo poder ciudadano (LGDESN, 2001: 92).

Con este enfoque conceptual comenzó en Venezuela en 1999 la transformación de las estructuras y aparatos del Estado. Durante el primer gobierno del presidente Chávez se abrieron espacios estatales a la participación directa de los ciudadanos y comunidades organizadas siguiendo la conceptualización constitucional. Destacaron entre las primeras innovaciones participativas para la co-gestión de servicios públicos en el nivel local, las mesas técnicas de agua (MTA) y los consejos comunitarios de agua (CCA), los consorcios sociales, devenidos poco después en organizaciones comunitarias autogestionarias (OCAS), y los comités de diverso tipo, como los comités de salud, que se impulsaron en la misión Barrio Adentro. Estas organizaciones comunitarias buscaron la conformación de un denso y autónomo tejido organizativo popular para potenciar condiciones de empoderamiento personal y comunitario.

Lo planteado en la CRBV y en estas primeras organizaciones participativas para la co-gestión de servicios comunitarios básicos fue el fortalecimiento de la sociedad civil, en particular de una sociedad civil “popular”, donde las mayorías empobrecidas y/o excluidas en el pasado de los beneficios de la modernización y la democracia, a través del trabajo co-gestionado con instancias gubernamentales en diversos niveles, fueran adquiriendo atributos de una ciudadanía plena. Las MTA y los CCA, por ejemplo, funcionaban como espacios de encuentro de funcionarios públicos y otros agentes pertinentes a la problemática del servicio de agua potable y servida, con las comunidades organizadas. Si bien muchas de las MTA eran organizaciones inducidas por el gobierno,

se impulsaron dentro de la orientación de respetar y/o fomentar su autonomía. El propósito de estas primeras innovaciones participativas fue resolver problemas de acceso a derechos humanos fundamentales y/o servicios públicos, como pueden ser además del agua, la habilitación física en los barrios, o la salud primaria y preventiva. Se buscó tanto educar en ciudadanía como resolver déficits del Estado haciendo uso de la práctica participativa.

Las primeras formas de participación se regularon por el Código Civil, como corresponde con toda organización de la sociedad civil. Sin embargo, dentro de la experimentación de los primeros años de la democracia participativa, comenzaron también a impulsarse modalidades participativas, que reflejaban concepciones participativas diferentes. Es el caso de los Comités de Tierra Urbana (CTU), pues fueron constituidos y regulados por un decreto presidencial en febrero de 2002, donde no se les dio personalidad jurídica y su forma de participación quedó sujeta a las directrices de la Presidencia de la República.

Los CTU son modalidades participativas que al principio buscaron impulsar la regularización de la tenencia urbana en los barrios populares, confiriéndoles a pobladores el derecho a la propiedad de sus tierras y viviendas. Luego evolucionaron para tomar otro rumbo, luchando por otro tipo de ciudad y abrazando el socialismo chavista en el segundo gobierno del presidente. Pero serían sobre todo los consejos comunales creados por ley en 2006 (en adelante CC), donde comenzó a operarse el cambio conceptual en lo participativo y desde entonces, bajo el nuevo enfoque, una metamorfosis de las modalidades de organización comunitaria. En el segundo gobierno del presidente Chávez, a través de la evolución legal del CC, puede seguirse la transformación que se fue desarrollando de la democracia participativa de la CRBV, al “socialismo del siglo XXI”. En leyes aprobadas a partir de 2009, los CC y la modalidad de las comunas son parte de un nuevo Poder Popular del Estado, dependientes de las decisiones y recursos de un gobierno recentralizado y un presidente que ha concentrado recursos y atribuciones, que en la CRBV pertenecían a otros poderes públicos y a otros niveles de gobierno. Esta evolución legal

viene desembocando en la emergencia de un Estado paralelo al constitucional, que es el Estado comunal. Veamos brevemente la evolución:

1. Los CC aparecieron por primera vez en 2002 en la Ley Especial de los Consejos Locales de Planificación Pública (LECLPP). Eran parte de la planificación local participativa, descentralizada y desconcentrada y debían ser promovidas por el Consejo Local de Planificación Pública, pero no como parte del Estado sino como espacios de la sociedad civil (LECLPP, 2002, artículo 8). Tenían por funciones

convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública.

2. Al aprobarse la primera Ley de los Consejos Comunales en abril de 2006 (LCC), se les definió como “instancias de participación, articulación e integración” entre las diversas organizaciones sociales que hacen vida en la comunidad (artículo 2). En esta Ley, los CC se desvincularon del municipio, se les quitaron sus funciones planificadoras, no tenían injerencia en la formulación de políticas sino sólo en la gestión, la supervisión y el control; así, pasaron a relacionarse directamente con el presidente de la República, quien a través de una Comisión Presidencial del Poder Popular compuesta con miembros directamente designados por él, revisarían los proyectos comunitarios y aprobarían los recursos para éstos. En esta Ley, los CC mostraron un estatus legal ambiguo, porque eran y no eran Estado. No seguían, por ejemplo, las regulaciones del Código Civil, que son las elaboradas para las organizaciones de la sociedad civil, sino las de esta ley *ad hoc*, que las regulaba en todo (con cuántas familias se pueden constituir, cómo convocar sus asambleas,

cómo votar en ellas, registrarse en la vicepresidencia, etcétera). Cumplían, en cierta forma, funciones como empleados del gobierno central.

3. En el primer año del segundo gobierno del presidente (2007), los CC quedaron incorporados al proyecto del socialismo del siglo XXI. Están presentes en los lineamientos presidenciales dados en diciembre de 2006, conocidos como “los cinco motores de la revolución”, donde aparecieron dentro del quinto motor “la explosión del Poder Popular”, y en la propuesta de reforma constitucional de 2007, donde aparecieron como “células primarias” del nuevo modelo socialista de Estado, formando parte de un nuevo poder público, el “Poder Popular”. Según la propuesta de Chávez, este poder no nacería del sufragio universal directo y secreto, “ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados con base de la población” (propuesta de reforma al artículo 136 de la CRBV). Estas propuestas para conducir al país al socialismo del siglo XXI fueron rechazadas en referendo popular en diciembre de 2007. Sin embargo, y contradiciendo el texto constitucional, que señala que reformas rechazadas no pueden volver a presentarse en el mismo periodo constitucional, el presidente fue aprobando los contenidos rechazados. Para ello ha usado de facultades habilitantes aprobadas para él por la Asamblea Nacional, o a través de leyes aprobadas por dicha Asamblea, la cual el presidente controló de manera casi total hasta diciembre de 2010.
4. En enero de 2009, al iniciarse la campaña por el referendo a una enmienda constitucional propuesta por el presidente para remover los obstáculos constitucionales que impedían su reelección indefinida, así como de todos los cargos de elección popular, la ministra del Poder Popular para la Participación Social, en cadena nacional de radio y televisión, llamó a los CC a incorporarse a la campaña por el SÍ apoyando al partido del presidente, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Con ello, los CC comenzaron a ser

conceptualizados oficialmente como brazos del partido de Chávez con propósitos de movilización política en tiempos electorales.

5. A fines de ese mismo año, se aprobó una nueva ley, la Ley Orgánica de los CC (LOCC), donde se ratifica que los CC son instancias en todo reguladas por el gobierno central, y se explicita como sus propósitos construir un “modelo de sociedad socialista” (artículo 2). Se les añaden funciones militares (colaborar con las milicias bolivarianas en la defensa de la soberanía nacional), productivas, incentivando la propiedad social, y vuelven a incorporarse funciones planificadoras, pero dentro de una planificación ahora no participativa sino fuertemente centralizada en el Ejecutivo Nacional, que es quien establece las políticas estratégicas, planes y programas que éstos gestionarán.
6. En la LOCC, los CC también pasaron a ser sujetos de un proceso de desconcentración administrativa junto con la figura de las “comunidades”. Se establece que los CC y las comunas tienen prioridad sobre los municipios y las entidades federales, que son las instancias reconocidas como parte de la administración descentralizada del Estado por la CRBV como entes sujetos a la transferencia de recursos y servicios públicos.
7. En la Ley del Consejo Federal de Gobierno (LCFG) de marzo de 2010 los CC y las comunas pasaron a formar parte de las “organizaciones de base del Poder Popular”, fijándose el Ejecutivo Nacional objetivos de planificación. En esa ley se crearon las Regiones Federales de Desarrollo (RFD) cuyas autoridades son designadas por el presidente y son las que dirigen los procesos de planificación y transferencia de competencias a los CC y comunas (LCFG, artículo 2).
8. Se ratifica en la Ley Orgánica de las Comunas, aprobada en diciembre de 2010 (LOC), que los CC y las comunas tienen prioridad sobre los municipios y los estados en la transferencia de servicios y recursos y no necesitan obedecer la te-

rritorialidad asentada en la CRBV. Aparecen como parte de un nuevo “Estado comunal” que comienza a dibujarse. Ese Estado comunal fue definido en esta Ley como un “espacio socialista”, y tiene a las comunas como la unidad primaria de la sociedad socialista, aunque no al municipio. Toda organización comunitaria debe regirse por la LOC, es decir, debe construir el modelo socialista (LOC, artículo 10). Las comunas pueden constituir ciudades comunales y federaciones comunales, cuyas características serán determinadas por el gobierno nacional.

9. Este Estado comunal es un Estado no liberal, donde las designaciones y decisiones se originan en asambleas. Donde la representación electa por sufragio universal, directo y secreto es sustituida por la figura de las vocerías. Los voceros o voceras son personas sin libertades de conciencia, designadas y revocables por la asamblea.

Así, después de 11 años de transformaciones se fue arribando a una situación contradictoria. En vez de alcanzar una mayor descentralización del poder del Estado, para dar paso al fortalecimiento de la sociedad, al empoderamiento de las organizaciones populares, y a la ciudadanía plena de las personas, Venezuela avanza hacia la recentralización del Petroestado, el fortalecimiento de éste frente a la sociedad y el uso direccionado desde arriba de las organizaciones comunitarias para los fines “socialistas” del proyecto político del presidente y sus fuerzas socio-políticas, un proyecto que fue rechazado por los venezolanos en diciembre de 2007 mediante el mecanismo de democracia directa del referendo constitucional.

IV. IDEAS Y PERCEPCIONES DE LA PARTICIPACIÓN ENTRE PARTICIPANTES

Simultáneamente con esta evolución que va sufriendo la concepción de la participación desde las directrices del Estado, des-

de 2006 iniciamos una investigación en Caracas a fin de conocer cómo se desarrollaban las prácticas participativas en las comunidades barriales, y cuáles eran las percepciones que sobre estas prácticas tenían los actores involucrados en ellas, es decir, los participantes de un grupo de innovaciones participativas que fuimos seleccionando y que fueron: MTA, CCA, OCAS, CTU y CC. Entre los participantes incluimos tanto a miembros de las innovaciones como a funcionarios y activistas comprometidos con las mismas. Nuestra investigación contó en sus primeros años con un equipo internacional, coordinado por el Centro Internacional de Estudios para la Participación de la Universidad de Bradford en Inglaterra, que realizaba trabajo de campo similar en Medellín, Porto Alegre, Manchester, Bradford y Caracas. En ese espacio se construyeron los instrumentos teóricos y metodológicos que se aplicaron en los estudios de caso caraqueños. La indagación giró en torno a tres tópicos: ¿mejoraban estas nuevas modalidades participativas la calidad de vida de los pobres? ¿Fortalecían los atributos de autonomía y empoderamiento de sus organizaciones? ¿Profundizaban las condiciones para una mayor democracia? En lo que sigue compartiré algunos de los principales hallazgos con la finalidad de completar esta visión general de la evolución que viene sufriendo la participación en nuestro país. Señalaré así mismo, algunos de los hallazgos que a nivel nacional han arrojado las encuestas realizadas por la Fundación Centro Gumilla desde 2007.

Los diversos funcionarios públicos dedicados a desarrollar con las comunidades organizadas las modalidades participativas (algunos de ellos venían del activismo social de varias décadas atrás), señalan que así como las innovaciones participativas tipo MTA y OCAS, estaban conceptuadas para que la gente al participar fuera adquiriendo destrezas que los llevara a ser ciudadanos más completos, en el caso de los CC se trataba de potenciar las dinámicas de organización y movilización generadas desde abajo, proporcionando una instancia intermedia, articuladora y coordinadora de esas organizaciones de base. Inicialmente se concibió que los CC fueran un segundo nivel organizativo, lo que hacía fal-

ta dada la proliferación de organizaciones de base y la experimentación de prácticas participativas para las más diversas necesidades de quienes padecían pobreza y/o exclusión social. La fuerte dinámica participativa se generó en los primeros años de Chávez; se expresaba en entusiasmo y continuo aumento de tejido organizativo, lo que necesitaba coordinarse en su nivel micro y servir de base para la planificación participativa y el autogobierno.

Según estos entrevistados, los CC seguían la lógica del Estado de la democracia participativa, es decir, fortalecían procesos de descentralización del poder y desconcentración de los servicios. Los entrevistados con relación a la primera ley de CC, si bien dejaban asomar algunas de las debilidades de dicho instrumento, tendieron a legitimar la separación que allí se hizo del CC de la instancia municipal y su vinculación con el presidente, alegando que el gobierno local no se adecuaba con la suficiente rapidez a los cambios, reproduciendo las trabas burocráticas, el clientelismo y la corrupción de la tradicional cultura venezolana. Muchos de ellos no compartían valoraciones positivas hacia los principios e instituciones de la democracia representativa, por lo que no parecía perturbarlos la ausencia de ciertas prácticas como el pluralismo o elecciones universales para estas innovaciones.

Entre los participantes hay, por supuesto, mucha variedad de percepciones, pero en líneas generales valoraron positivamente la participación.³ Esta alta valoración coincide con hallazgos de las encuestas de la Fundación Centro Gumilla, que se realizaron entre 2008 y 2009. Entre los entrevistados que participaban en MTA y OCAS fue bastante generalizado afirmar que si la inno-

³ Los participantes entrevistados —adultos, la mayoría mujeres— pertenecieron a diversas innovaciones participativas (MTA, CCA, OCAS, CTU y CC), seleccionadas como estudios de caso en nuestro proyecto de investigación desarrollado entre 2006 y 2010 en la ciudad de Caracas. La metodología de la investigación puede verse en López Maya (2011). Las comunidades populares escogidas se ubicaron en diversas parroquias de la ciudad (Petare, La Vega, Catria, San Pedro). Las entrevistas fueron semi-estructuradas, usándose el principio de saturación en cada estudio de caso para alcanzar la mayor representatividad posible. Se decidió el anonimato de los entrevistados para hacerles sentir más cómodos al responder.

vación participativa funciona de manera estable y consigue recursos y apoyos técnicos, la comunidad mejora su calidad de vida y eso estimula a seguir participando. Sin embargo reconocieron muchos obstáculos para tener éxito: apatía y desconfianza de las comunidades hacia quienes hacen trabajo comunitario, falta de formación para las tareas, tardíos y escasos apoyos del gobierno, la violencia y pobreza de los vecinos. Y preguntados sobre los CC tendieron a ser escépticos sobre sus bondades. Los que participaron en OCAS percibían la tendencia a la cooptación de los CC con fines proselitistas como muy negativo, mientras otros, sobre todo nuestros entrevistados de la MTA, comentaban lo engorroso de los procedimientos para organizar un CC y luego para encontrar apoyos en la formulación de sus proyectos.

En nuestras entrevistas directamente relacionadas con CC ya operando, sus participantes tendieron a percibirlos como organizaciones impulsadas por el gobierno de Chávez donde pueden conseguir recursos para resolver déficits de servicios e infraestructura. En ese sentido los percibían de manera positiva. También se tendió a reconocer, que más que fortalecer, integrando y coordinado otras organizaciones de la comunidad, los CC debilitan a éstas, porque desde que comenzaron a constituirse los recursos públicos se fueron canalizando hacia los CC y secándose para otras innovaciones. Algunos reconocieron más y mejores relaciones entre el CC y el gobierno, que de los CC con la comunidad, un hallazgo también presente en las encuestas del Gumilla a nivel nacional y que es hasta cierto punto lógico ya que dependen no de la comunidad sino del gobierno.

Si bien la gente participa en estas innovaciones, y sobre todo en sus inicios la participación de la comunidad puede ser nutrida, en nuestras entrevistas a participantes y activistas en general, hay la conciencia de que la participación masiva es un objetivo muy difícil de conseguir, las compensaciones o satisfacciones individuales que cada quien obtiene no son muchas, más bien son más las dificultades y no hay reconocimiento de la comunidad para quienes participan de manera desprendida y honesta. La mayoría, al preguntársele por qué seguían entonces participando, respon-

dían que en ellos era por vocación, les gustaba y sacaban de ello satisfacción personal, otros para conseguir la solución a sus necesidades.

De nuestras entrevistas cabe resaltar datos que permiten apreciar la participación en la práctica cotidiana. Preguntados sobre cómo nace y funciona la modalidad del CC en particular, son representativas las respuestas que aluden a una motivación de gente en la comunidad, usualmente un grupo de vecinos, muchas veces activistas de otras modalidades participativas o activistas desde siempre, que se reúnen, compran y estudian la ley de CC, se mueven para llenar los requisitos y convocan a una primera asamblea de su comunidad, como lo indica la ley. Esa asamblea suele ser concurrida, la comunidad se entusiasma, asiste y participa. Muchos se anotan para trabajar. Sin embargo, pasado el primer entusiasmo, la participación decrece y un CC suele trabajar con un grupo reducido de personas, ocho a 12 de manera permanente. Esto también es común en las entrevistas realizadas a los miembros de las otras organizaciones participativas previas. Muchas de las personas que sostienen el trabajo de los CC son mujeres, en Caracas son la inmensa mayoría. Los CC enfrentan muchos obstáculos, los que más se señalan son: ineficiencia gubernamental, trabas burocráticas, apatía de la comunidad, corrupción de miembros del CC, violencia del barrio. Sin embargo, si los recursos bajan el CC sobrevive y sigue trabajando.

V. COMENTARIOS FINALES

Inicialmente la participación y las innovaciones participativas fueron concebidas para promover organización comunitaria autónoma, considerada necesaria como el tejido social que soportaría un régimen político de democracia más incluyente y sustantiva que el representativo anterior con unos ciudadanos más conscientes de sus derechos y deberes, responsables y solidarios. MTA, OCAS y diversos comités impulsados por iniciativa estatal se orientaron en esa dirección, buscando generar entre los sectores

pobres una dinámica de movilización, organización y politización desde abajo, condiciones para el empoderamiento ciudadano y comunitario. Hacia 2006, esta exitosa estrategia se expresaba en un variopinto y creciente mundo de organizaciones populares, que ameritaba de instancias de coordinación y fortalecimiento para proseguir el rumbo del empoderamiento de los ciudadanos, de sus comunidades y de la sociedad.

En 2006, la Asamblea Nacional aprobó una ley de CC, que si bien se ajustaba a la búsqueda de un espacio de “articulación” para fortalecer la dinámica desde abajo, reflejó en algunos de sus artículos cambios en la forma de concebir el camino hacia el empoderamiento popular. En dicha ley el potencial de autonomía de los CC nació debilitado al normarlos en todo y al vincularlo directamente al presidente de la República, que aprobará personalmente sus recursos a través de una “Comisión Presidencial”. La tendencia a la sujeción de los CC al gobierno central quedó fortalecida aún más en la LOCC de 2009, al imponerles sin consulta la construcción del modelo socialista propugnado por Chávez en su segundo gobierno, un modelo de carácter estatista, recentralizador y concentrador de poder en su figura. La evolución continuó cuando en leyes aprobadas en 2010 los CC pasaron a formar parte de las comunas, una instancia territorial inexistente en la CRBV y considerada en la LOC de 2010 como la célula primaria de un emergente Estado comunal.

En el Estado comunal, los CC por ley no formulan sino sólo gestionan servicios públicos, operan planes y proyectos dictados por el gobierno central, deben crear unidades socioproductivas de propiedad social y colaboran con las milicias bolivarianas en la defensa de la soberanía nacional. En este enfoque son organizaciones del Estado que reciben instrucciones y recursos de éste para gestionar los servicios públicos en sus comunidades. Chávez, como presidente y cabeza del Ejecutivo nacional, distribuiría a los CC y comunas los recursos provenientes del ingreso fiscal petrolero dándoles prioridad sobre las instancias territoriales contempladas en la CRBV, es decir, sobre entidades federales y alcaldías, cuyas autoridades son electas mediante sufragio uni-

versal, poniendo en marcha sobre esta nueva estructura del Estado un proceso de desconcentración de servicios que no contempla descentralización política. Los CC también se desdoblaron en células políticas del PSUV en tiempos electorales como ha sucedido desde 2009 hasta hoy, en particular en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, cuando fueron movilizados para actividades proselitistas del candidato-presidente.

La tendencia en el socialismo chavista es a que las organizaciones comunitarias se constituyan en parte del aparato estatal. El Estado comunal está concebido a la manera leninista, verticalmente de arriba hacia abajo, sin representación, pluralismo ni división de poderes. Pero también en virtud de la distribución de ingreso fiscal petrolero que se reparte a través de las redes de los consejos y comunas, la estructura comunal emergente funciona como una vasta red clientelar, donde el Estado otorga recursos a través de un relacionamiento directo con el presidente, y exige en reciprocidad lealtad política.

Estos desarrollos ponen en duda la calidad democrática del Estado emergente y la potencialidad de empoderamiento y ciudadanía que puedan desarrollarse a través de este modelo de los CC y comunas. Sin embargo, estas organizaciones y el Estado comunal gozan de importante valoración positiva en las comunidades barriales, porque es una manera de solucionar problemas de servicios y/o derechos de los que están muy urgidos los pobres. Cuando un CC ha logrado registrarse y sus proyectos aprobarse y recibir recursos, los participantes aseguran que hay un aumento en la calidad de vida del barrio, y que el autodesarrollo personal y comunitario se fortalece. Del autodesarrollo personal surgen nuevos líderes comunitarios y políticos. La mejora del acceso a servicios públicos estimula más participación para otros proyectos. Hay sentimientos de inclusión y percepción de un Estado-gobierno más incluyente y democrático. Estas percepciones apuntan a tendencias que potenciarían en principio el empoderamiento y atributos de ciudadanía.

Sin embargo, los CC también exhiben varias debilidades, que van en la dirección contraria. La tendencia a polarizarlas políti-

camente, exigiéndoles adscripción al chavismo, impide a las autoridades locales, regionales y nacionales trabajar juntos cuando provienen de partidos opuestos. En ese contexto los CC pierden eficacia para solucionar los problemas de la comunidad. La tendencia se exagera cuando el Estado-gobierno-PSUV los utiliza para movilizar política y electoralmente a los pobres, con lo que los cooptan perdiendo capacidad de autonomía. Los fuertes vínculos con el liderazgo personalista de Chávez apuntan más en esa dirección, fortaleciendo la cultura clientelar y paternalista del pasado, debilitando las posibilidades de empoderamiento y de creación de una sociedad fuerte frente al Petroestado y sus burocracias. Los obstáculos para el desarrollo de atributos de ciudadanía plena se hacen poderosos, imponiéndose una dinámica direccionada desde arriba que trae como resultado la vuelta a una ciudadanía limitada como la del pasado, que no fue la aspiración de la democracia participativa de la CRBV.

El Estado comunal emergente desecha instituciones políticas de la democracia liberal, como el sufragio universal, directo y secreto, el pluralismo, la alternancia en el poder y la independencia y autonomía de los poderes públicos, mostrando importantes tendencias autoritarias. Éstas entran en tensión y contradicción con las dinámicas movilizadoras y organizativas que se generaron bajo la concepción participativa prevaleciente en el primer gobierno de Chávez. Aunque el resultado de este choque de tendencias contradictorias es incierto, tratándose de un Petroestado poderoso y rico, unido a sectores sociales pobres y llenos de necesidades, tiende a predominar la cooptación, perdiéndose en el camino las expectativas que este cambio de proyecto y élites despertó para muchos en sus comienzos.

VI. EPÍLOGO

El 7 de octubre de 2012, Hugo Chávez Frías ganó el derecho a un tercer mandato de seis años. Con su triunfo electoral se legitimó también su propuesta de un nuevo modelo de Estado, el

Estado comunal, como parte de su denominado “socialismo del siglo XXI”. El presidente-candidato triunfó sobre su contendiente Henrique Capriles Radonski, respaldado por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), con un total de 8’185,120 votos, que representaron el 55.01% de los votos válidos. Capriles recogió el 44.31% de las preferencias, con 6’583,426 votos. Una diferencia de casi 11 puntos entre ambos, bastante menor a los resultados de 2006 cuando entre Chávez y su opositor la brecha fue de 26%. Los electores, al igual que en 2006, votaron de manera extremadamente polarizada, los otros cuatro candidatos representaron menos del 1% de los votos válidos (CNE, 2012). En general, se trató de una contienda electoral en la que el principio de la equidad no fue garantizado por las instituciones responsables de ello, ni respetado por los actores en competencia. Sin embargo, se cumplió con el derecho a la pulcritud y transparencia en los resultados y con el secreto del voto y la voluntad de los electores.⁴

Este proceso electoral puso de manifiesto un conjunto de rasgos que venían evidenciándose en eventos anteriores, pero que dados su nitidez y crudeza esta vez pueden señalarse como constitutivos del modelo de democracia emergente en el país, que lo distancian del modelo clásico liberal. El uso de recursos públicos como transportes, locales, medios de comunicación, fondos, por parte del candidato-presidente y su partido, fueron visibles, abundantes y frecuentes. Las cadenas presidenciales fueron cuatro veces más numerosas que en 2006, sumaron un total de 43 horas 17 minutos, garantizándole a Chávez, por esta vía, una presencia diaria promedio de 29 minutos en los tres meses de campaña. El reglamento electoral sólo permitía tres minutos para los candidatos, minutos que usó Capriles, y también, por supuesto y adicionalmente, el presidente. También se exacerbaron en la campaña de Chávez las relaciones paternalistas y clientelares con una parte de la población, canalizadas a través de las redes organizativas como los consejos comunales, comunas y misiones, lo que junto con la presencia permanente en los medios forman mecanismos

4 Tomado de López Maya y Lander (2012).

importantes de relación de Chávez con sus bases. En un contexto de bonanza fiscal por los elevados precios del petróleo, el reparto de bienes a través de misiones, especialmente las llamadas “grandes misiones” impulsadas desde 2011, fueron centrales en la campaña del candidato-presidente y posiblemente decisivas para su triunfo. Destacaron la Gran Misión Vivienda, lanzada en 2011, destinada a solucionar el agudo problema de la falta de viviendas en los sectores populares; la Gran Misión en Amor Mayor presentada ese diciembre, dirigida a otorgar pensiones a personas de la tercera edad que no habían cotizado para ello; la Misión Mi Casa Bien Equipada, cuyo propósito fue vender a precios subsidiados enseres y electrodomésticos y la Gran Misión Hijos e Hijas de Venezuela, para entregar ayudas monetarias a madres adolescentes o jefas de hogar, o con hijos discapacitados. Esta forma de hacer campaña hizo que el desbalance entre los candidatos fuese notable, aunque su influencia en los resultados finales resulta difícil de evaluar. La notoria inequidad en el proceso electoral pareció ser aceptada por la sociedad en su conjunto, si nos atenemos a la masiva participación en la jornada electoral —alcanzó 80.52%— y al reconocimiento pleno de sus resultados.

Gracias a una práctica populista recurrente a lo largo de 14 años, en Venezuela se avanza sin pausa en el debilitamiento y destrucción de la institucionalidad democrática-liberal construida en el pasado y aún presente en la Constitución de 1999. Sin embargo, a la luz de estos resultados, caben algunas dudas sobre la real posibilidad del chavismo de imponer un régimen socialista de Estado comunal, hecho a la medida del líder. Pese al uso prolífico de los símbolos y mecanismos populistas que el chavismo ha venido consolidando a lo largo de estos años y la potente maquinaria que el PSUV ha estructurado para la movilización en procesos electorales, así como lo abundante de los recursos de dinero invertidos en el reparto de bienes a través de las misiones, los resultados de estas presidenciales mostraron una minoría opositora cercana a la mitad de los ciudadanos. Esa minoría, que rechaza la propuesta

socialista y el liderazgo de Chávez, plantea retos de gobernabilidad para un tercer mandato del chavismo.⁵

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CNE, 2012. Consejo Nacional Electoral en *www.cne.gob.ve*.
- LÓPEZ MAYA, Margarita, 2011. *Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos*, Caracas, Centro Gumilla, Temas de Formación Sociopolítica, núm. 50.
- , 2009. “Los orígenes de la democracia participativa en Venezuela”. Ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, del 12 al 16 de julio, Santiago de Chile.
- y LANDER, Luis E., 2012. “Los resultados electorales de 2012 en Venezuela y el debate de la democracia en América Latina”, ponencia presentada en la Reunión del Grupo CLACSO “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política”, Ciudad de México, del 6 al 9 de noviembre.

⁵ El 5 de marzo de 2013 el presidente Chávez falleció siendo remplazado en la Presidencia por quien él nombró como su sucesor —el vicepresidente Nicolás Maduro—. La ausencia de Chávez deja ciertamente un vacío muy importante en Venezuela, dado que controlaba todo el poder y tomaba todas las decisiones. En este contexto, el futuro del Estado comunal luce aún más incierto.