

## Capítulo 2

### Los Consejos Comunales y la Democracia Participativa en Venezuela

Héctor Briceño

*CENDES, Universidad Central de Venezuela*

#### Resumen:

La llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la República en 1998 vino acompañada de la promesa de refundación de la patria, a través de un proceso constituyente que configurara una nueva democracia. En contraposición a la democracia iniciada en 1958 con el denominado Pacto de Punto Fijo<sup>1</sup>, luego del fin de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Uno de los elementos fundamentales de la “nueva democracia” sería su carácter participativo y el rol protagónico del pueblo. Este nuevo modelo de democracia tiene como columna principal, los Consejos Comunales, como instancias de participación protagónica del pueblo en la toma de decisiones. El presente artículo analiza el desarrollo de estos espacios de participación y su rol en la configuración de las relaciones Estado-Sociedad.

**Keyword:** Venezuela, Consejos Comunales, Democracia participativa.

#### Introducción

En las elecciones del 02 de diciembre de 1998, el candidato Hugo Chávez Frías alcanza la Presidencia de la República, luego de liderar el fallido intento de golpe de Estado de febrero de 1992 y de apoyar la campaña abstencionista para las elecciones presidenciales de 1993.

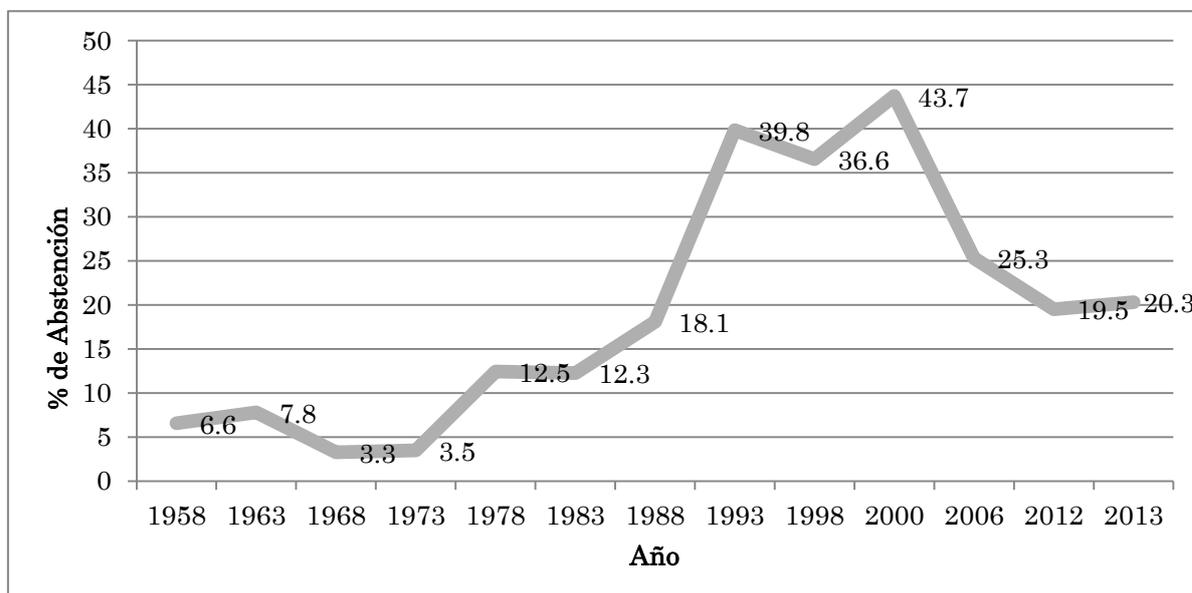
La victoria de Hugo Chávez en 1998 se caracterizarían por una abstención ligeramente menor a la del año 1993 y la tercera más grande de la historia electoral

---

<sup>1</sup> El Pacto de Punto Fijo es el acuerdo político firmado por los tres principales partidos políticos de la época (AD, COPEI y URD), con el objetivo de comprometerse a dirimir las problemáticas políticas a través de los mecanismos democráticos, para evitar la inestabilidad política e iniciativas violentas y autoritarias.

venezolana (v. Gráfico 1).

**Gráfico 1. Abstención en Elecciones Presidenciales  
Venezuela 1958 – 2013**



**Fuente:** Consejo Nacional Electoral, cálculos propios.

El período que va de 1993 a 2000 representa los años de mayor abstención en la historia electoral venezolana<sup>2</sup>, indicando que en sus inicios, a pesar de que Hugo Chávez representaba un liderazgo crítico ante el sistema político constituido, un genuino outsider, los sectores más desencantados con el sistema político y la democracia se mantuvieron al margen. Así, aunque logró obtener la victoria en 1998 y luego en 2000, tan sólo logró reincorporar poco más de 3% del electorado (al disminuir la abstención de 39,8% en 1993 a 36,6% en 1998), que luego perdería en las elecciones de 2000 al aumentar la abstención a 43,7%<sup>3</sup>. Así, Hugo Chávez llega a la presidencia de la República en con el apoyo principal de sectores que buscaban un cambio de orientación, pero quienes se encontraban aún dentro del sistema político.

<sup>2</sup> Respecto a elecciones presidenciales.

<sup>3</sup> Es probable que parte del aumento de la abstención en esta elección se deba al cansancio electoral, la baja competitividad percibida por los electores de oposición, así como la ausencia de candidatos presidenciales de los partidos tradicionales. En efecto, en comparación con los resultados de 1998, Chávez aumenta su votación 84 mil votos, mientras la oposición disminuye cerca de 480 mil votos, de los cuales es probable que cerca de 400 mil hayan pasado a la abstención.

En diciembre de 1999 se lleva el Referendo aprobatorio de la Constitución Nacional, otorgándole la victoria con el 71,8% de los votos y una abstención del 55,6%.

**Cuadro 1. Elecciones y Referéndums  
Venezuela 1998 – 2000**

<b>Año</b>	<b>Elección</b>	<b>Votos Chávez</b>	<b>%</b>	<b>Votos Oposición</b>	<b>%</b>	<b>Abstención</b>	<b>%</b>
<b>1998</b>	<b>Presidencial</b>	3.673.685	56,2	2.863.619(*)	43,8	4.024.729	36,6
<b>1999a</b>	<b>Referendum consultivo (Convocatoria Asamblea Nacional Constituyente)</b>	3.630.666	87,8	300.233	7,3	6.850.747	62,4
<b>1999b</b>	<b>Asamblea Constituyente (elección de constituyentistas)</b>	3.163.768 (**)	62,1	1.233.299 (**)	24,2	5.890.594	53,7
<b>1999c</b>	<b>Referendum aprobatorio (Constitución Nacional)</b>	3.301.475	71,8	1.298.105	28,2	6.041.743	55,6
<b>2000</b>	<b>Presidencial</b>	3.757.773	59,8	2.530.805(***)	40,2	5.120.464	43,7

**Notas:** <sup>a</sup> Abril, <sup>b</sup> Julio, <sup>c</sup> Diciembre.

\*Incluye los votos de todos los otros candidatos.

\*\*Cálculos propios. La elección de constituyente de julio de 1999 se realizó en circuitos plurinominales, por lo que cada elector tenía más de un voto, y los resultados obtenidos se expresan en porcentaje de votos y constituyentistas, por tanto, este es un número aproximado, obtenido a partir del porcentaje de votación obtenido por los distintos actores.

\*\*\* Incluye el voto de todos los otros candidatos.

**Fuente:** Consejo Nacional Electoral.

La Constitución aprobada en diciembre de 1999 sería la piedra fundacional del nuevo modelo de democracia denominado “democracia participativa y protagónica”.

## **1. Antecedentes de la Democracia Participativa**

En su trabajo “Democracia Participativa en Venezuela (1999-2010)”, Margarita López Maya identifica como antecedentes fundacionales del modelo democrático participativo el “pensamiento social de la Iglesia Católica, especialmente en su desarrollo a partir del Concilio Vaticano II y la Conferencia Episcopal de Medellín” así como “las ideas y prácticas de una izquierda transformada por las revelaciones sobre el socialismo autoritario y las revueltas estudiantiles de los años sesenta en Europa, EEUU y América Latina” (López Maya[2011:7]).

De la influencia de la Iglesia Católica rescata el rol del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), fundado en 1955, y su reunión en Colombia en 1968, que permitiría la apertura a las propuestas participativas de Paulo Freire y de la teología de la liberación. Estas iniciativas incidieron en primer lugar a partidos cristianos en Venezuela, en especial el partido de la Izquierda Cristiana y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI).

De allí, según la autora,

*“Estas prácticas influenciarían en adelante el activismo social en Venezuela mucho más allá de los grupos cristianos, pues dirigentes de partidos de izquierda como el Movimiento al Socialismo (MAS) y La Causa R (LCR) fueron en algún momento, o bien miembros de las comunidades eclesiales de base, o del partido de la Izquierda Cristiana, o fueron influenciados o cercanos a esas prácticas”*(López Maya[2011:9]).

El partido socialcristiano COPEI, una de las dos columnas del sistema democráticos bipartidista que funcionó entre 1958 y 1998 en Venezuela, fue luego un importante promotor de la democracia participativa. En este sentido, Luis Herrera Campíns durante su presidencia (1978 a 1983) realizó un importante promoción de la idea participativa, organizando en el país seminarios sobre *democracia participativa*, y 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. El título de su ponencia fue “De la democracia representativa a la democracia participativa” (López Maya [2011:10]), en el texto proponía una distinción entre la democracia representativa

y participativa, sugiriendo como la última perfeccionaba a la primera y por tanto como debía sustituirla.

Otro momento clave dentro del partido COPEI fue el Congreso Ideológico Nacional para la Democracia Nueva Arístides Calvani, el año 1986. El mismo sirvió para fijar las bases del programa político del partido a largo plazo. En el congreso, la ponencia de quién sería candidato presidencial por el partido en 1988 Eduardo Fernández, se asumía que el país atravesaba una severa crisis y que “la forma de salir de ella sería a través de la transición hacia una *“nueva democracia”* (López Maya[2011:13]) en la que el principio participativo jugaría de nuevo un rol central.

Por su parte, los partidos de izquierda democrática MAS y LCR no hablaban directamente de democracia participativa, pues lo daban por supuesto, al reclamar que la democracia verdadera estaba ligada a la organización popular y mecanismos democráticos directos que están insertos en la tradición marxista.

En efecto, las primeras iniciativas de ejercicio de gobierno participativo llevadas a la práctica fueron del partido LCR: Clemente Scotto en la ciudad de Puerto Ordaz, en la Alcaldía del Municipio Caroní del Estado Bolívar en 1989; Aristóbulo Iztúriz en Caracas, Alcaldía del municipio Libertador de la capital en 1992.

Un último antecedente de la democracia participativa se encuentra en la Comisión Bicameral Especial para la revisión de la Constitución (de 1961), en el años 1989 a 1992, y la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) a partir de 1993. Esta última propone

*“construyó importantes consensos entre estos grupos emergentes y algunas elites políticas alrededor de la descentralización y de reformas políticas que personalizaran el voto y abrieran los espacios de la administración pública y la toma de decisiones a la participación ciudadana directa”* (López Maya[2009:51]).

Como se observa, una parte importante de la discusión sobre la democracia participativa se da en el seno de la democracia representativa, producto de la reflexión de los actores políticos tradicionales, para quienes era evidente el

deterioro del sistema político fundado en 1958. Por otro lado resalta en los antecedentes de la democracia participativa, que esta se da en los partidos tanto de izquierda como de derecha, quienes exploraron iniciativas en las más diversas latitudes del mundo.

Sin duda alguna, una parte importante de estas reflexiones fueron incorporadas en la Constitución de 1999:

*“En las semanas siguientes entre la victoria electoral y la toma de posesión, Chávez conformó un equipo de personas para que lo asesoraran en su búsqueda de abrir un proceso constituyente. Combellas<sup>4</sup> (...) fue incorporado, con lo cual la labor de la Comisión Bicameral así como de la COPRE tuvo a través de él continuidad. También se incorporaron otras figuras públicas y/o abogados (...) El equipo era de composición plural y según Combellas, Chávez asistió a todos los días a las deliberaciones (...) Por ello, la nueva Carta Magna aprobada en 1999 tiene vínculos directos con la reforma intentada la década anterior, particularmente, en algunos de sus contenidos referidos al concepto de la participación” (López Maya[2011:22-23]).*

## **2. La Democracia Participativa en la Constitución de 1999**

La Constitución aprobada el 15 de diciembre de 1999, constituye la piedra fundacional para el desarrollo de la democracia “participativa y protagónica”, al definir desde sus primeros artículos, y a lo largo de ella, el carácter participativo del ejercicio de gobierno

*“orientando el modelaje de un nuevo tipo de relaciones del Estado con los ciudadanos, las familias y las organizaciones, más fluida y directa que en la estructura del Estado previo” (López Maya[2011:26]).*

De esta manera, en la Constitución incluye entre sus principios fundamentales la participación, al establecer en el artículo 6 que el

*“gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables” (Venezuela[1999]).*

---

<sup>4</sup> Ricardo Combellas formó parte de la Comisión Bicameral y fue ministro de la COPRE.

Principio que se profundiza en el resto del articulado de la Carta Magna, sugiriendo las formas que permiten operativizar y activar la participación de la sociedad en el gobierno. Así, artículo 62 señala que:

*“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. 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 completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”* (Venezuela[1999]).

Por su parte, el artículo 70 define alguno de los recursos para el ejercicio de la participación:

*“Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”* (Venezuela[1999]).

Así, la Constitución establece los diversos canales para el ejercicio de la participación, diferenciando entre las formas directas y la indirectas. Igualmente, establece la posibilidad de participar en diversos estadios de la acción de gobierno o gestión pública, esto es, en la formación, en la ejecución y en el control y evaluación.

El Cuadro 2 muestra un resumen de los formatos constitucionales para la participación. Esta surge del cruce de las dos variables que define la constitución para la participación. Resalta en el cuadro la omisión a nivel constitucional de mecanismos para el ejercicio directo de la gestión de gobierno.

Las Asambleas ciudadanas y Cabildo abierto son los mecanismos fundamentales para el ejercicio directo de la participación, aunque nuevamente, no se realizan definiciones, a este nivel, de dichas instancias para la participación, ni se desarrollan sus fundamentos ni principios.

**Cuadro 2**  
**Tipología de la Participación ciudadana según la Constitución**  
**Venezuela 1999**

<b>Tipos</b>	<b>Formulación</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Control</b>
<b>Directa</b>	Cabildo abierto, Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, entre otras.		Cabildo abierto, Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, entre otras.
<b>Indirecta</b>	Referéndums, Consulta popular, Iniciativas legislativas, constitucional y constituyente.	A través de sus representantes electos.	Elecciones, Referéndums, Consulta popular, Iniciativas revocatorias, legislativas, constitucional y constituyente.

**Fuente:** Elaboración propia.

Ocurre lo contrario con las formas indirectas de participación, las cuáles quedan bien establecidas en todo el articulado constitucional: Referendo popular, elección de representantes (Presidente de la República, Diputados al Parlamento Nacional, ejecutivos y legislativos Regionales –Estados- y Municipales –Municipios).

La Constitución de 1999 recoge e incorpora una serie de demandas que, como hemos visto, se venían gestando en la sociedad venezolana desde al menos los años 80, sin embargo, no logra incorporarlas con criterios claros. De hecho, la mayoría de los mecanismos quedan supeditados a la definición de una ley o

reglamento, que en algunos casos, como en la ley destinada a regular las Asambleas ciudadanas, sigue en mora, después de 14 años.

A esta altura se hace visible que la definición de *democracia participativa* implícita en la perspectiva constitucional se refiere a la participación directa de los ciudadanos en tres momentos de la gestión pública, esto es, la participación a través de su voz, opinión y acción, de forma presencial, sin representantes y sin representación (Sartori[1993:79]).

Los mecanismos brevemente esbozados (por la Constitución) se caracterizan también por su carácter microespacial, pues se refieren a pequeños lugares en los que la ciudadanía emite sus preferencias frente a otros ciudadanos, en donde es posible intercambiar argumentos y, eventualmente, convencer e influenciar a otros y/o ser influenciados y convencidos. El objetivo de este modelo de democracia es el autogobierno, es decir, el sistema en el cual el pueblo se gobierna así mismo.

La democracia participativa, está llamada también a resolver un problema clásico de la democracia, esto es, la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder. La democracia representativa, el titular del poder es el pueblo, que lo ejerce a través de sus representantes. En la democracia participativa, el pueblo ejerce directamente la soberanía: el “ciudadano participante es el ciudadano que ejerce en nombre propio, por la cuota que le corresponde, el poder del que es titular” (Sartori[1992:30]).

### **3. Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación**

Un elemento crucial en el diseño constitucional de la democracia participativa, es la ausencia de una estructura clara de agregación, esto es, no se explica cómo pasar de niveles de participación microespaciales a niveles regionales y nacionales, sin perder su cualidades definitorias, como mantener el carácter participativo en comunidades extensas. Si bien es cierto que este problema se encuentra en los ideales mismos de la democracia, sin embargo, en la Constitución de 1999 queda plasmada como propuesta y mandato, sin que muestre posible solución ni ruta de navegación.

Esta idea está recogida en el concepto de *Democracia Social*, la cual, según Sartori se puede definir como

*“el conjunto de las democracias primarias –pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas– que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil. En este sentido, un término preñado de significado es el de “sociedad multigrupal”, o sea aquella estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí la democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política”* (Sartori[1993:6]).

La Constitución de 1999 se caracteriza por la sustitución del parlamento bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) por una Asamblea Nacional unicameral. Este cambio constitucional elimina el espacio de representación regional, aún cuando la estructura federal de la república se mantiene<sup>5</sup>.

En su defecto, la Constitución crea el Consejo Federal de Gobierno (CFG), definido como

*“órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios”* (Artículo 185, Venezuela[1999]).

Este espacio institucional está integrado por representantes del ejecutivo nacional (vicepresidente ejecutivo y ministros), los gobernadores y un alcalde por cada Estado, junto a representantes de la sociedad civil. A su vez, la constitución crea los Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas<sup>6</sup> (CECPPP) y Consejos Locales de Planificación Pública<sup>7</sup> (CLPP).

---

<sup>5</sup> El artículo 4 de la Constitución de 1999 establece que: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (Venezuela[1999]).

<sup>6</sup> Artículo 166: “En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estadales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejalas y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley” (Venezuela[1999]).

<sup>7</sup> Artículo 182: “Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o

En esta estructura, aparece por primera vez, los Consejos Comunales (CC), como instancias de participación integradas al sistema de planificación nacional a través de los Consejos Parroquiales (CP) y estos a su vez, a los CLPP (ver Figura 1). Así, través de la ley de los CLPP del año 2002, establece que el Consejo Local de Planificación Pública

*“promoverá la Red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo de la ciudadanía 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” (Artículo 8, Venezuela[2002]).*

**Figura 1 Sistema Nacional de Planificación**



**Fuente:** Elaboración propia.

La aparición de esta ley permitió no sólo la creación de los Consejos Comunales, sino que los incorporó al Sistema Nacional de Planificación, dando una primera ruta para trascender la democracia participativa microespacial. Sin embargo, como es posible observar en las leyes, e incluso en la misma Constitución, la

---

Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley” (Venezuela[1999]).

posibilidades reales de participación se desvanecen en cuanto nos alejamos del nivel comunitario (microespacial) y de los Consejos Comunales, es decir, en los mismos CLPP la dinámica participativa queda diluida en la representación, tal como se afirma en el artículo 182 de la Constitución de 1999 (ver nota al pie de página 7), el cual hace referencia a “representantes vecinales y otras de la de la sociedad civil”.

En esta etapa inicial, los Consejos Comunales estaban concebidos como instancias participativas subordinadas a los CLPP, dependiendo económica y técnicamente de los mismos, y por tanto, de la orientación de las mayorías municipales (expresadas en la selección de alcaldes, concejales y juntas parroquiales). Así, los CLPP están integrados por los representantes electos mediante voto popular (sistema democrático representativo) y representantes de las comunidades.

#### **4. Ley de los Consejos Comunales 2006**

Un segundo momento en la dinámica de vida de los Consejos Comunales es la promulgación de su ley en abril de 2006. Esta ley representa una ruptura completa con la visión anterior.

Esta ley definió a los Consejos Comunales

*“en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración 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 justicia social” (Artículo 2, Venezuela[2006]).*

Los Consejos Comunales estarían conformados por la Asamblea de Ciudadanos, entendida como máxima instancia de decisión, la cual se integra por todos los habitantes de una comunidad mayores de 15 años<sup>8</sup>. Estas comunidades estarán determinadas por las relaciones sociales, culturales, económicas e históricas, y comprenderán entre 200 y 400 familias para áreas urbanas y a partir de 20 familias

---

<sup>8</sup> Artículo 6: “La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince (15) años” (Venezuela[2006]).

para zonas rurales (Artículo 4, Venezuela[2006]).

Para su funcionamiento, las Asambleas Ciudadanas conforman comités de trabajos (colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades y desarrollar las potencialidades de cada comunidad<sup>9</sup>) y eligen los voceros que integrarán cada comité. Estos voceros electos a través de elecciones directas y secretas, conforman el órgano ejecutivo, la instancia

*“encargada de promover y articular la participación organizada de las y los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo” y de reunir “a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo” (Artículo 8, Venezuela[2006]).*

La ley entiende que estos “voceros” son delegados de las comunidades<sup>10</sup>, encargados de transmitir las opiniones, demandas y decisiones de la comunidad. También conforman el Consejo Comunal la Unidad de Gestión Financiera y la Unidad de Contraloría Social.

La nueva normativa, también los desvinculó de los municipios al derogar el artículo 8 de la Ley de CLPP que responsabilizaba a estas instancias de la promoción de los Consejos Comunales<sup>11</sup> y trasladó la responsabilidad al ejecutivo nacional, a través de la creación de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular (CNPPP), la cual sería designada por el Presidente y con los siguientes objetivos:

1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local.
2. Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las

---

<sup>9</sup> Artículo 4, (Venezuela[2006]).

<sup>10</sup> La Real Academia Española define vocero como: “el que habla en nombre de otro”.

<sup>11</sup> Artículo 8: “El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la Red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo de la ciudadanía 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” (Venezuela[2002]).

- comunidades.
3. Generar mecanismos de formación y capacitación.
  4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales.
  5. Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.
  6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, Equipos Promotores Externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento<sup>12</sup>.

De igual manera se crearían comisiones regionales (CRPPP)<sup>13</sup> y locales (CLPPP)<sup>14</sup>, designadas desde la CNPPP, atender a los Consejos Comunales. Finalmente, se crean a partir de esta ley el Fondo Nacional de los Consejos Comunales (FNCC) dependiente del Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Finanzas, encargado del financiamiento de los proyectos de los Consejos Comunales, que son procesados a través de la CNPPP<sup>15</sup> y una comisión especial en la Asamblea Nacional (CEAN), que permita a este organismo supervisar y evaluar el proceso de conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales, en conjunto con las comisiones presidenciales<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Artículo 30 (Venezuela[2006]).

<sup>13</sup> Artículo 31: “La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designará una Comisión Regional Presidencial del Poder Popular por cada estado, previa aprobación del Presidente de la República” (Venezuela[2002]).

<sup>14</sup> Artículo 31: “La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designará una Comisión Local Presidencial del Poder Popular por cada municipio, previa aprobación del Presidente de la República” (Venezuela[2002]).

<sup>15</sup> Artículo 28: “Se crea el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, como servicio autónomo sin personalidad jurídica, el cual estará adscrito al Ministerio de Finanzas y se regirá por las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento. Tendrá una junta directiva conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros y Ministras” (Venezuela, 2002). Artículo 29: “El Fondo Nacional de los Consejos Comunales, tiene por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros. La transferencia de los recursos financieros se hará a través de las unidades de gestión financieras creadas por los consejos comunales” (Venezuela[2002]).

<sup>16</sup> Artículo 32: “La Asamblea Nacional designará una comisión especial para que conjuntamente con las comisiones presidenciales respectivas, realicen una evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los consejos comunales. Dicha comisión presentará el primer informe en un lapso no mayor de noventa (90) días continuos contados a partir de la fecha de su conformación, y en lo sucesivo en el mismo período” (Venezuela[2002]).

Así, queda establecida una estructura institucional paralela independiente de las instituciones delineadas en la Constitución de 1999, con escasas posibilidades de reconstrucción de las relaciones sociales tradicionales, es decir, sin la necesidad de contrastar y agregar demandas y necesidades sociales de las comunidades insertas en un Consejo Comunal con las demandas y necesidades de comunidades aledañas constituidas en otros Consejos Comunales, promoviendo una atomización de la sociedad, pues aunque se establecía mantener cierta relación con el CLPP (ver artículo 20 en la nota al pie 17) ésta quedaba supeditada y en un nivel secundario respecto a la relación con la Presidencia. La investigadora Nelly Arenas [2010:35] define esta infraestructura como “aislamiento institucional”, entendido como la imposibilidad institucional de agregar demandas particulares a niveles intermedios, creando una excesiva fragmentación de la sociedad. La mayoría de los asuntos y problemáticas sociales se encuentran en un punto medio entre el poder central (Nacional) y el comunitario, por lo que resalta la importancia de los distintos niveles de gobierno y su interrelación. En este sentido, Arenas afirma que

*“la democracia participativa no trasciende el radio de acción local; de modo que si a ésta la entendemos como creadora de espacios donde los ciudadanos pueden incidir en las decisiones que fundan los arreglos políticos fundamentales, su alcance resulta limitado”*

e inmediatamente cita a Rosanvallon[2006]

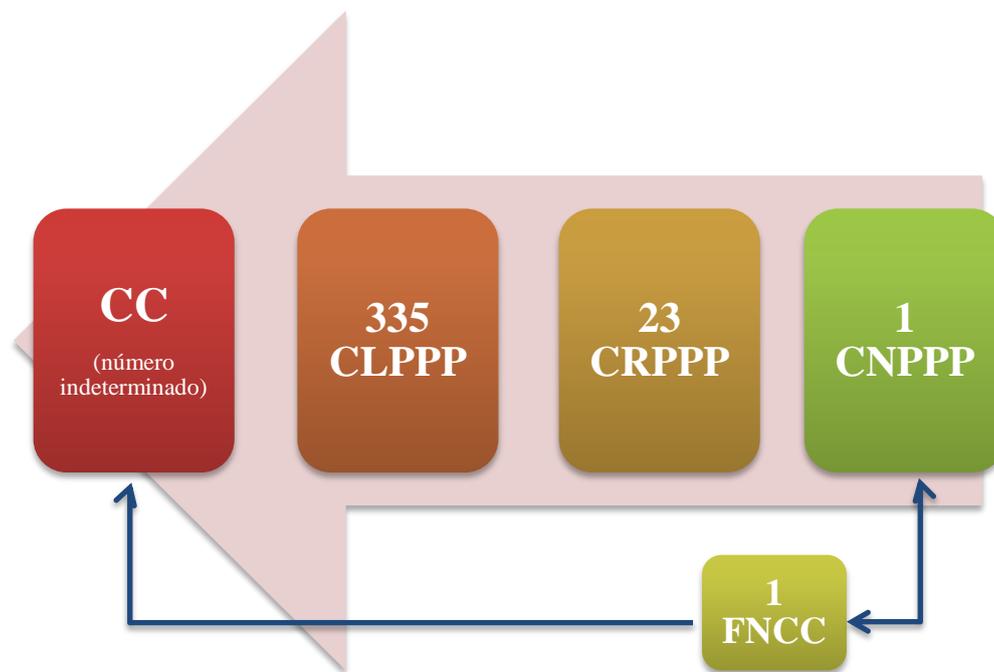
*“la democracia participativa queda reducida a los problemas cotidianos pero ello no es la política pues la política no es una gestión de copropietarios; la política es construir las reglas de convivencia, vale decir la construcción de la comunidad política [...] De ello se puede concluir que lo impolítico es creer que la política es una gestión de los problemas cotidianos y que queda reducida a los asuntos de gobernabilidad”* (Arenas[2010:76]).

Por otro lado, resalta la ausencia de una estructura técnica-administrativa para atender dichas problemáticas, lo que aumenta la dependencia del nivel central.

Tal y como se observa en la figura 2, se establece una relación directa entre Consejos Comunales y Ejecutivo Nacional: en primer lugar, los Consejos Comunales se convierten en receptores dependientes de los lineamientos presidenciales; y en segundo, se encontrará espera de la aprobación incluso de su

registro que le dota de personalidad jurídica<sup>17</sup>.

**Figura 2**  
**Dinámica Consejos Comunales-Estado en la**  
**Ley de Consejos Comunales de 2006**



**Fuente:** Elaboración propia.

Así, las modificaciones incorporadas en la legislación de 2006 aumentan significativamente el control del Ejecutivo Nacional sobre la participación a través de los Consejos Comunales, y los desvincula del resto de la estructura del Estado.

Un tercer cambio en la orientación respecto a la perspectiva de la dinámica de los Consejos Comunales sería el aumento del control ideológico, en este sentido, se impulsa la creación (y adaptación) de una serie de instituciones del Estado, orientadas a brindar asistencia técnica y formación política dirigida a los Consejos

<sup>17</sup> Artículo 20: “Los consejos comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Copia del registro será consignada ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública. El registro de los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley” (Venezuela, 2002).

Comunales. Al observar los programas de instituciones como la Fundacomunal y Fundación Escuela de Gerencia Social<sup>18</sup>, entre muchas otras, la cargada orientación política, así, puede leerse en la misión de la primera institución:

*“Junto al pueblo organizado, y en una relación de iguales, promover y contribuir a la consolidación del Poder Popular a través de la constitución, conformación y organización de las instancias del Poder Popular, comunas, consejos comunales, organizaciones sociales, unidades socioproductivas, como entidades de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y democracia protagónica, que permita al pueblo organizado la gestión directa de políticas públicas, hacia la consolidación del Estado Comunal y la construcción del socialismo bolivariano”*<sup>19</sup>.

Junto a esto, comienza a darse un proceso de exclusión política en el cual se impone trabas a los Consejos Comunales que no se encuentran manifiestamente identificados con el Gobierno: en efecto,

*“existe en el gobierno un discurso que desconoce la pluralidad de la sociedad e intenta confundir los Consejos Comunales con el proyecto político del chavismo, partidizándolos. Así, el Presidente (Chávez) ha señalado que confía en el éxito de los Consejos Comunales para darle profundidad a la democracia revolucionaria en la construcción del socialismo”* (Aponte[2007] en Arenas[2010:62]).

Los Consejos Comunales, según Chávez, “forman parte de la esencia de (la) revolución (son) el territorio donde se va a construir el socialismo”<sup>20</sup>, por lo que debían ser formados para cumplir ese rol “revolucionario”.

Por otro lado, la Ley de los Consejos Comunales de 2006 aumenta el número de funciones desempeñadas por el Consejo Comunal<sup>21</sup>, pues el gobierno comienza a vislumbrar en estos espacios de participación el núcleo central del nuevo modelo de Estado. Así, el artículo 21 establecía las siguientes funciones:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
2. Articular con las organizaciones sociales presentes en la comunidad y

---

<sup>18</sup> <http://www.fundacomunal.gob.ve/> y <http://www.gerenciasocial.gob.ve/>

<sup>19</sup> [http://www.gerenciasocial.gob.ve/fegs/mision\\_vision.htm](http://www.gerenciasocial.gob.ve/fegs/mision_vision.htm) revisado el 23-02-2014.

<sup>20</sup> Hugo Chávez, Programa de televisión, Aló Presidente N 351, 07 febrero de 2010: <http://www.avn.info.ve/contenido/al%20C3%B3-presidente-351-ch%20C3%A1-vez-destacaba-organiza-ci%20C3%B3n-popular-como-esencia-revoluci%20C3%B3n>

<sup>21</sup> En contraste con las atribuciones establecidas a estos espacios en la Ley de los CLPP, artículo 8 (ver punto 3 de este trabajo).

- promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades.
3. Elaborar planes de trabajo para solventar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados.
  4. Organizar el voluntariado social en cada uno de los comités de trabajo.
  5. Formalizar su registro ante la respectiva Comisión Presidencial del Poder Popular.
  6. Organizar el Sistema de Información Comunitaria.
  7. Promover la solicitud de transferencias de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
  8. Promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del parlamentarismo social.
  9. Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación.
  10. Elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena.
  - 11 Las demás funciones establecidas el Reglamento de la presente Ley y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. (Venezuela[2006]).

Esto ha sido denominado por Gómez Calcaño[2007] como carácter “omniabarcante” en el que los Consejos Comunales deben atender desde la protección de la Nación ante posibles amenazas militares externas, hasta la comercialización de víveres (Aponte[2007:95]).

El aumento de las funciones delegadas en los Consejos Comunales, sin embargo, no ha estado acompañado de un proceso de delimitación de responsabilidades. Al afirmar que estas instancias de participación son responsables de diseñar, ejecutar y controlar políticas públicas, se están transmitiendo funciones y competencias que definen al Estado (Arenas[2010]). Por su parte, Maingón y Sosa[2007] afirman que,

“A medida que pasa el tiempo se le van agregando nuevas funciones a los Consejos Comunales. Es interesante resaltar las que están en el Decreto-Ley No 5.197 correspondiente a la Ley Especial en defensa popular contra el acaparamiento, la especulación, el boicot y cualquier otra conducta que afecte el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios, *los Consejos Comunales actuarán a través de los Comités de Contraloría Social para el Abastecimiento, los cuales constituyen una instancia de participación responsable de promover en la comunidad la defensa de sus derechos e intereses económicos y sociales y con ellos lograr la felicidad social dentro del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. Los Comités de Contraloría Social para el Abastecimiento tendrán las funciones de: "Fiscalizar, vigilar y exigir el cumplimiento del régimen de control de precios de los alimentos o productos. Estas funciones se realizarán en coordinación con el gobierno nacional."*(Maingón y Sosa[2007:23]).

Otro ejemplo, continúan Maingón y Sosa[2007] puede observarse durante “la celebración del Gabinete Comunal:

*“Todos los Motores a Máxima Revolución”(…) el jefe del Estado agregó otra responsabilidad más a los Consejos Comunales, cuando los invitó a recuperar las tierras abandonadas e improductivas. Señaló que los integrantes de los Consejos Comunales tienen el deber de conocer “palmo a palmo el territorio que le corresponde a su comunidad, y si en esa inspección encuentran espacios baldíos e inactivos, previa aprobación del Instituto Nacional de Tierras, pueden ocuparlo”(…) por otro lado, el Comando Nacional de la reserva ha invitado a los comités de seguridad integral creados en los Consejos Comunales, para realizar maniobras cívico militares”* (Maingón y Sosa[2007:23]).

Entre estas nuevas funciones para las instancias de participación ciudadana, resalta la incorporación del rol militar de defensa de la Nación, establecido en el numeral 9. En este sentido, una de las nuevas tendencias que reforzó la ley de 2006 es el aumento de la injerencia, promoción, y organización de los militares los Consejos Comunales. La Guardia Nacional Bolivariana ha tenido un rol tutelar hacia los Consejos Comunales, con especial fuerza en municipios y regiones con asentamientos militares. En la página Web de este componente de la Fuerza Armada se puede leer entre sus funciones:

*“avanzar hacia la organización de los Consejos Comunales, Parroquiales y consejos locales de planificación pública, como un mecanismo que coadyuve a desarrollar el Poder Popular de la ciudadanía venezolana” y “cooperar en la creación, fortalecimiento” de dichas organizaciones* (Arenas[2010:66]).

Al respecto, Maingón y Sosa afirman que

*“El preponderante papel de la Fuerza Armada en el diseño y ejecución de las principales políticas públicas, con una estructura que favorece el control directo del Comandante en Jefe, Presidente de la República, permite señalarlo como un régimen que disuelve la línea divisoria entre lo militar y lo civil, convirtiendo la organización militar en el eje de la administración pública y modelo de las organizaciones de la sociedad civil, tanto para la participación electoral y política, como para la producción” (Maingón y Sosa[2007:75]).*

En resumen, los principales cambios en estos espacios de participación son:

1. la desvinculación de los estados y municipios, y su consecuente fragmentación sociopolítica y territorial;
2. la alta dependencia del Ejecutivo Nacional;
3. primer ejercicio de ideologización;
4. aumento de las funciones; y,
5. aumento de la injerencia militar en los procesos de los Consejos Comunales.

## **5. Comuna, Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2009 y leyes del Poder Popular 2010**

El 28 de diciembre de 2009 se publica en la Gaceta Oficial 39.335 la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, y un año después, durante las dos primeras semanas del mes de diciembre de 2010, la Asamblea Nacional inició una apresurada discusión y aprobación de un conjunto de leyes que daría estructura al “Poder Popular” y paso a la construcción del “Estado Comunal”. Vale la pena resaltar dos elementos del proceso en el que se aprobó este nuevo sistema por medio de la Asamblea Nacional.

En primer lugar, que el modelo de Estado y sociedad planteado en las leyes había sido rechazado en el Referendo de Reforma Constitucional del 02 de diciembre de 2007<sup>22</sup>, el cual por mandato constitucional, no podría ser sometido al voto popular

---

<sup>22</sup> Los resultados de la votación se encuentran publicados en el siguiente site: [http://www.cne.gob.ve/divulgacion\\_referendo\\_reforma/](http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/) Vale la pena destacar que aún no han sido presentado públicamente el 100% de los resultados de esta elección, sino cerca del 98% de las actas. Resalta también en la página web, que a diferencia del resto de los resultados que están publicados allí, en esta elección no hay información sobre el Registro Electoral (número de electores habilitados para ejercer el derecho al voto), ni los porcentajes de abstención, ni votos

nuevamente hasta un nuevo período:

*“La iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional”* (Artículo 345, Venezuela[1999]).

Sin embargo, según un estudio de la ONG Civilis, cerca del 80% de los planteamientos rechazados en la propuesta de Reforma Constitucional han sido aprobados por otras vías, incluyendo las denominadas “leyes del Poder Popular”<sup>23</sup>.

**Cuadro 3**  
**Referendo de Reforma Constitucional**  
**Venezuela 2007**

Pregunta		Votos	%
Bloque A	Si	4.379.392	49,3
	No	4.504.354	50,7
Bloque B	Si	4.335.136	48,9
	No	4.522.332	51,1

**Nota:** la pregunta realizada en el referéndum fue: ¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez? El proyecto de reforma fue presentado en dos bloques que agrupaban los artículos propuestos.

**Fuente:** CNE.

En segundo lugar, la Asamblea Nacional que aprueba estas leyes se encontraba de salida, pues se habían realizado elecciones el 26 de septiembre de ese mismo año, en las que la oposición, habría logrado (a través de la Mesa de la Unidad Democrática – MUD y sus partidos aliados) junto a los factores disidentes (el partido Patria Para Todos – PPT) obtener más del 50% de los votos<sup>24</sup>, frente al partido de gobierno y su alianza (Partido Socialista Unido de Venezuela – PSUV), pero no tomarían posesión sino hasta el 05 de enero de 2011. Sin embargo, en un esfuerzo por dejar sentadas las bases para el “nuevo modelo de estado”

---

nulos, entre otros.

<sup>23</sup> Ver Reyna y D’Elia (2011).

<sup>24</sup> Los sectores de oposición (MUD y sus aliados) más los sectores disidentes (PPT), habrían logrado por lo menos el 50,3% de los votos, no obstante, obtendrían 40,7% de los escaños, mientras el PSUV obtendría el 59,3% de los puestos con el 48,3% de los votos.

promocionado por el gobierno, se aprobarían en el mes de diciembre de 2010 antes de entregar el mandato a los nuevos legisladores 26 leyes<sup>25</sup>.

**Cuadro 4**  
**Elecciones Parlamentarias Venezuela 2010**

<b>Partidos</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
<b>MUD y aliados</b>	5.334.309	47,2
<b>PPT</b>	354,677	3,1
<b>PSUV y aliados</b>	5.460.231	48,3
<b>Otros</b>	159,928	1,4
<b>Total</b>	11.309.145	100
<b>Abstención y votos nulos</b>	6.181.733	35,3
<b>Electores</b>	17.490.878	100

**Nota:** Resultados del voto lista para elección de diputados a la Asamblea Nacional.

**Fuente:** Consejo Nacional Electoral. Cálculos propios.

Las 5 leyes del “poder popular y el estado comunal” que fueron aprobadas en este período del mes de diciembre de 2010, y que se suman a la Ley Orgánica de Consejos Comunales en la conformación del nuevo sistema político venezolano, son: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de Contraloría Social, y la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

Estas seis leyes implican un nuevo cambio en la visión tanto de la participación a través de los Consejos Comunales, como en la concepción de Estado, profundizando las tendencias más excluyentes, centralistas y autoritarias que encontramos en el período anterior.

Así, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales plasma en su artículo 2 su visión ideológica-partidista de la sociedad, al definir:

*“Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia*

<sup>25</sup> [http://www.eluniversal.com/2011/01/05/pol\\_art\\_la-an-sera-el-epicen\\_2150920](http://www.eluniversal.com/2011/01/05/pol_art_la-an-sera-el-epicen_2150920)

*participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”* (Venezuela[2009]- resaltado del autor).

Esta profundización ideológico partidista, vendría a profundizar la tendencia práctica que se estaría desarrollando desde tiempo atrás. Un ejemplo de esto queda plasmado en el llamado de la ministra del Poder Popular para el Desarrollo Social, Érika Faría, cuando en enero de 2009 llamara a los Consejos Comunales a participar activamente en la campaña de la Enmienda Constitucional de 2009, que permitiría la denominada “reelección continua<sup>26</sup>”:

*“A partir de este momento, cada Consejo Comunal, se constituye en un comité por el Sí. Es un órgano del poder. Todos deben ser organizaciones para la batalla del Sí. Comités de tierras, mesas de energía mesas de telecomunicaciones con comités por el Sí (...) Hay que entender que es un trabajo político; hay que dejar de lado cualquier otro proyecto para poner la lucha (...) Vamos a vencer al enemigo estratégico (...) Los comités por el Sí tienen que convertirse en patrullas para que no quede ningún chavista sin votar. Tenemos que movilizar y necesitamos organización”* (Machado [2009:184]).

Igualmente, la nueva ley entiende que sus principios y valores están orientados ala construcción del socialismo:

*“La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad,*

---

<sup>26</sup> El referendo para la enmienda constitucional propondría la siguiente pregunta: ¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular? La enmienda fue aprobada con un 54,9% de los votos, y un 29,67% de abstención, sobre un Registro Electoral de 16.652.179 electores.

[http://www.cne.gob.ve/divulgacion\\_referendo\\_enmienda\\_2009/](http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_enmienda_2009/)

*justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico”* (Artículo 3; Venezuela[2009]-resaltado del autor),

sesgo político partidista que se ve igualmente marcado en las otras 5 leyes mencionadas. Así, la Ley Orgánica del Poder Popular, enuncia como principio

*“La organización y participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas”.*

De igual manera, define la primera finalidad del Poder Popular:

*“Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y **construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia**”* (Artículo 5 y 7; Venezuela[2010a]- resaltado del autor).

Así, la ideologización y partidización de los Consejos Comunales se hace sistemática e institucional en la nueva legislación, al apuntar como finalidad de todos sus procesos hacia la construcción de la “sociedad socialista”, las “comunas” y el “Estado Comunal”. Estos tres conceptos quedan delineados de la siguiente forma en la Ley Orgánica de Comunas:

**Comuna:** “Espacio socialista que como entidad local es *definida por la integración de comunidades* vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, *en concordancia con un régimen de producción social* y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación” (Artículo 5; Venezuela[2010b]).

**Estado Comunal:** “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 autogobierno 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”.*

**Socialismo:** “*Es un modo de relaciones sociales de producción* centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de 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 4; Venezuela[2010<sup>a</sup>]).

La comuna tiene origen en los consejos comunales, los cuales son los responsables (junto al Ministerio del Poder Popular para las Comunas), de la iniciativa para su constitución. Sin embargo, una vez constituido este nuevo espacio, pierden su rol en el ejercicio del “autogobierno”, siendo desplazado y supeditados a la Comuna, considerada ésta como la “célula fundamental de conformación del estado comunal”, y quedando rezagado los Consejos Comunales en un lugar secundario de ejecución de políticas públicas iniciadas en otros niveles de gobierno, incluidos el estado tradicional y el nuevo estado comunal, convirtiendo a sus miembros en funcionarios públicos *ad honorem*, ejecutores de políticas públicas. Así, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Consejos Comunales establece el carácter de organizaciones “públicas no estatales”, razón por la cual no les corresponde registrarse en el registro civil público, como corresponde a organizaciones de la sociedad civil, sino en un registro creado “*ad hoc*” (López Maya[2011:39-40]).

Resalta también en las definiciones legales, que mientras los Consejos Comunales son reconocidos como espacios de participación, la comuna es definida como un espacio socialista orientado al desarrollo y ejecución del Plan de desarrollo económico y social de la Nación; plan cuya formulación es potestad del Ejecutivo Nacional, por mandato constitucional (Artículo 236; Venezuela[1999]).

Las nuevas leyes irónicamente disminuyen la importancia de los Consejos Comunales y por tanto de la (participación), mientras aumentan sus responsabilidades y funciones. Con esto reconoce la imposibilidad de la democracia participativa más allá de los niveles microespaciales, razón por la cual

las comunas están constituidas por mecanismos de representación, pero mediante formatos que no garantizan el cumplimiento de la voluntad de la mayoría, ni mucho menos de representación de los distintos sectores que hagan vida en la comunidad. Según la Ley Orgánica de Comunas, la máxima instancia del “autogobierno” es el “Parlamento Comunal”, que tiene la potestad, ente otras, de aprobar normas de regulación de la vida social y comunitaria (Artículo 21; Venezuela[2010b]). Esta instancia se encuentra integrada, según el Artículo 23, por:

1. Un vocero o vocera y su respectivo suplente, electo o electa por cada consejo comunal de la Comuna.
2. Tres voceros o voceras y sus respectivos suplentes, electos o electas por las organizaciones socio-productivas.
3. Un vocero o vocera y su respectivo suplente, en representación del Banco de la Comuna. El período de ejercicio de los voceros y voceras ante el Parlamento Comunal es de tres años, pudiendo ser reelectos.

Como se observa, no se reconocen en estos espacios mecanismos de expresión de la voluntad popular (a través del voto), ni otras organizaciones autónomas ni plurales, sino exclusivamente Consejos Comunales y organizaciones socio-productivas (entendidas como aquellas organizaciones con fines económicos organizadas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular y/o del Poder Público –Artículo 1; Venezuela[2010d]). Un elemento importante que subraya López Maya [2011] es su condición no democrática, en la medida en que son instancias que surgen, no del voto popular sino de la condición de organización de los grupos humanos, tal y como estaba propuesto en el artículo 136 de la fallida reforma constitucional de 2007<sup>27</sup>.

Igualmente profundizan el control por parte del Ejecutivo Nacional (presidencia) sobre estas organizaciones, mediante el aumento del número de entes

---

<sup>27</sup> La reforma al Artículo 136 proponía: El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el poder popular, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el poder público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley."

gubernamentales que hacen uso y ordenan competencias a los Consejos Comunales, así como la regulación en todos los aspectos:

*“El ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre estos y los órganos y entes del Poder Público”* (Artículo 56; Venezuela[2009]),

y en especial, aumentan el control político partidista, a través de las Salas de Batalla Social, las cuales según la dirección nacional de las Salas de Batalla Sociales (SBS) del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y el Desarrollo Social

*“el rol de las SBS es politizar la acción de las comunidades: **ampliar toda la base social de apoyo, incorporar, formar políticamente, expandir la acción que se realiza en estos territorios y unificar las fuerzas revolucionarias para lograr sincronía en todos los elementos fundamentales de la organización popular**”<sup>28</sup>.*

Por su parte, el Consejo Federal de Gobierno (CFG), a través de las Regiones Federales de Desarrollo (RFD) transfiere competencias y funciones a los Consejos Comunales (Artículo 2; Venezuela[2010f]), sin mayores consultas.

Otra diferencia respecto a las leyes anteriores propuesta en el entramado de leyes del Poder Popular es el intento de proponer una alternativa de agregación para pasar de instancias microespaciales al nivel nacional, solo que a través de una nueva estructura distinta a los niveles del poder público establecido a nivel constitucional, a saber, municipal, estatal y nacional. Este nueva estructura, el Estado Comunal, se conforma a partir de las Comunas las cuales se pueden agregar en Ciudades Comunales (agregación de Comunas); Federaciones Comunales (agregación de Ciudades Comunales), Confederaciones Comunales (agregación de Federaciones Comunales), con el objeto de “ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal” (Artículo 57; Venezuela[2010b]), aunque los mecanismos para este proceso de agregación no están definidos aún. Lo que si queda claro es que, lejos de establecerse de forma autónoma son potestad del

---

<sup>28</sup><http://www.mpcomunas.gob.ve/yetfiree-trujillo-las-salas-de-batalla-social-son-el-elemento-politico-del-territorio/>

Ministerio del Poder Popular, contradiciendo el principio del autogobierno:

*“Las condiciones para la constitución de los sistemas comunales de agregación y su funcionamiento serán establecido en el Reglamento de la presente Ley y los lineamientos que a tales efectos dicte el Ministerio del Poder Popular con competencia” (Artículo 59; Venezuela[2010b]).*

**Figura 3**  
**Estructura del Estado Comunal en las leyes del Poder Popular**



**Fuente:** Elaboración propia.

En síntesis, las nuevas leyes del Poder Popular profundizan la concepción partidista de la participación presentada en la ley de 2006, así como el control del ejecutivo nacional sobre la misma. Sin embargo, disminuye el rol de los Consejos Comunales, los cuales ceden espacio a las Comunas, al tiempo que se convierten en brazos ejecutores de todos los organismos gubernamentales, con funcionarios *ad honorem*.

Las Comunas, por su parte, se caracterizan por: su carácter excluyente partidista; escasa o nula capacidad de participación y representación, ausencia de mecanismos de decisión popular; su condición de parainstitucionalidad frente al

Estado Constitucional y sus niveles municipal, estatal y nacional; y finalmente, su dependencia del Ejecutivo Nacional.

Para concluir, habría que aclarar que el Estado Comunal, tiene también división de poderes<sup>29</sup>. Así, el Título V de la Ley Orgánica de Comunas, tiene como objeto “la Justicia Comunal”, definiéndola como

*“un medio alternativo de justicia que promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos, ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de derecho y de justicia, sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario”* (Artículo 6; Venezuela[2010b]).

De igual manera, posee potestades legislativas y ejecutivas (Parlamento Comunal y Consejo Ejecutivo<sup>30</sup>). De igual manera, el presidente Nicolás Maduro ha

---

<sup>29</sup> La Constitución en su Artículo 136, define: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (Venezuela; 1999).

<sup>30</sup> “El Consejo Ejecutivo es la instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, con las siguientes funciones:

1. Ejercer de manera conjunta la representación legal de la Comuna.
2. Refrendar y ejecutar los lineamientos estratégicos y económicos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, elaborado de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los emanados del Consejo Federal de Gobierno.
3. Refrendar y publicar en la gaceta comunal las cartas comunales, así como las decisiones del Parlamento Comunal que sean de carácter vinculante para los habitantes de la Comuna.
4. Publicar en la gaceta comunal las informaciones del Banco de la Comuna que sean de interés para los habitantes de la Comuna.
5. Formular el presupuesto de la Comuna y someterlo a la consideración del Parlamento Comunal.
6. Convocar al Parlamento Comunal a sesiones extraordinarias.
7. Coordinar con los comités permanentes de gestión la formulación de proyectos a ser sometidos a la consideración del Parlamento Comunal.
8. Promover formas autogestionarias que provengan de la iniciativa de las organizaciones del Poder Popular.
9. Gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento Comunal.
10. Suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Comuna.
11. Someter a la consideración del Parlamento Comunal proyectos y propuestas derivados del estudio de los consejos comunales y sus comités de trabajo.
12. Preparar la agenda de las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal.
13. Articular sus actividades con los consejos comunales y sus comités de trabajo.
14. Resguardar el archivo de los documentos fundacionales de la Comuna.
15. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento” (Artículo 29; Venezuela[2010b]).

propuesto la necesidad de construir “El Poder Electoral como expresión de democracia, de consulta y decisión permanente lo tendremos cuando tengamos una democracia comunal. Hay que ir a un poder electoral comunal para consultarlo todo sin miedo. ¿Cómo se puede ejercer la democracia en sociedades tan complejas? Nosotros creemos que es a través de las comunas”<sup>31</sup>.

**Cuadro 5**  
**Centros Electorales ubicados en espacios comunales**  
**Venezuela 2006 – 2013**

Año	Elección	Número de Centros	Número de Mesas	Electores	Votos Oficialismo	%	Votos Oposición	%	Votos Otros	%	Votos Totales
2006	Presidencial	29	56	23.832	12.287	70,1	5.205	29,7	45	0,3	17.537
2007	Referendo	33	61	24.787	7.941	51,2	7.556	48,8	-	0,0	15.497
2009	Referendo	37	64	25.877	10.357	56,3	8.043	43,7	-	0,0	18.400
2010	Parlamentaria	72	103	38.305	14.209	53,9	9.593	36,4	2.542	9,6	26.344
2012	Presidencial	119	158	54.985	31.504	67,9	14.571	31,4	294	0,6	46.369
2013	Presidencial	119	158	54.985	29.228	63,0	16.980	36,6	175	0,4	46.383

**Nota:** Cuenta de Centros electorales cuyos nombres contienen la palabra “Comunal”.

**Fuente:** Consejo Nacional Electoral. Cálculos propios.

Este aspecto es de especial interés, pues el sistema electoral, en su política de acercar el poder electoral a los electores, a iniciado un proceso de apertura de nuevos centros electorales, de forma tal que permita desconcentrar los centros electorales y agilizar los procesos de votación. Para esto a incorporado a los tradicionales centros de votación, ubicados en escuelas, liceos y colegios del sistema nacional de educación, otros espacios como Concentraciones y Consejos Comunales.

Al revisar las elecciones presidenciales, referendos y parlamentarias entre 2006 y 2013 se puede observar una tendencia creciente a la apertura de nuevos centros electorales ubicados en casas comunales (la casa comunal es el espacio

<sup>31</sup> [http://www.el-nacional.com/politica/poder-electoral-comunal-definirse\\_0\\_333566836.html](http://www.el-nacional.com/politica/poder-electoral-comunal-definirse_0_333566836.html) consultado el 24-02-2014.

institucional de los Consejos Comunales), y otros espacios comunales. También es posible observar que estos centros electorales mantienen una tendencia favorable y sostenida hacia el partido oficial PSUV y su alianza, con niveles muy superiores al resultado nacional en casi la totalidad de las elecciones. En este sentido, otra de las

*“irregularidades que habría que mencionar fue la multiplicación, desde las elecciones presidenciales de 2006, de mesas electorales ubicadas en Concentraciones, espacios creados en lugares muy alejados de los centros educativos, específicamente en centros rurales de población muy dispersa y en situaciones precarias y de gran pobreza, con el fin de acercar las mesas de votación a los electores que habitan en estas poblaciones de difícil acceso (...) Los votos depositados en las mesas ubicadas en estas Concentraciones favorecieron al oficialismo” (Maingón y Briceño[2013:1087]).*

## **6. ¿Participación o control? La lógica de los Consejos Comunales**

El recorrido transitado por los Consejos Comunales muestran la búsqueda del espacio de la democracia participativa así como el transitar de la sociedad venezolana durante los gobiernos de Hugo Chávez entre 1998 y 2012. Parece evidente que la lógica desarrollada en estos espacios participativos ha estado signada por la poca claridad respecto a la participación y su rol, así como por un continuo ejercicio de ensayo y error. También se recoge en la experiencia de los Consejos Comunales el transitar de un movimiento político de las relaciones entre el Estado y la sociedad de una perspectiva abierta y plural, a una cerrada y excluyente y totalizadora.

Uno de los elementos más alarmantes de la última perspectiva de los Consejos Comunales es que los concibe como los únicos espacios legítimos para la participación, de forma tal que las organizaciones de distinta índole se ven obligadas a integrarse en estos espacios, y al hacerlo, pierden su autonomía y capacidad de representación de la especificidad de los intereses que les dan sentido, para diluirlo en la “voluntad general”.

Este tránsito, como hemos visto, ha partido de la promoción de la participación autónoma, hasta llegar al control casi absoluto de todos los espacios de participación, mediante la intervención y tutelaje por parte del Ejecutivo Nacional en todos los espacios de decisión. Así, el inicio de la participación, el proceso de

conformación y elección de los Consejos Comunales para ser considerado legítimo (por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas) debe contar con la presencia de un funcionario, quién valida la primera Asamblea de Ciudadanos. Acto seguido, el Consejo Comunal debe registrarse en el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, para poder adquirir su personalidad jurídica. De lo contrario, no están en posibilidad de recibir recursos ni ejecutar proyectos<sup>32</sup>.

Una vez cumplido los pasos, los proyectos deben ajustar el plan de desarrollo comunal, y los proyectos, al “Plan de la Patria Plan de Desarrollo Económico y Social 2013-2019”, el cual tiene como primer objetivo Nacional “Garantizar la continuidad y consolidación de la Revolución Bolivariana” (Venezuela; 2013), es decir, que los proyectos de los Consejos Comunales deben estar orientados en primer lugar a mantener al PSUV y sus aliados en el poder.

Finalmente, los distintos actores políticos de gobierno, pero también de la sociedad vinculados al gobierno, tienen la potestad de ordenar y transferir competencias y funciones de otros niveles de gobierno. Ya hemos visto cómo para el referéndum de enmienda a la constitución del año 2009 se le ordenó a los Consejos Comunales dejaran sus actividades y dedicaran sus esfuerzos a trabajar en la campaña.

Así, se incorporan a los Consejos Comunales en las labores de fiscalización y supervisión de obras de gobierno<sup>33</sup>, la fiscalización de precios<sup>34</sup> e incluso en procesos de instalación de equipos eléctricos (que por definición le corresponde a las empresas prestadoras de servicio eléctrico, las cuales en Venezuela son todas del Estado)<sup>35</sup>.

Un hecho llamativo en el proceso de desarrollo y transformación de los Consejos Comunales es el de registrar un aumento significativo en los últimos años, a pesar

---

<sup>32</sup> En el siguiente link pueden encontrarse algunos de los formatos preestablecidos para los distintos procesos que deben cumplir los Consejos Comunales para poder ser registrado y reconocidos.

<sup>33</sup> <http://www.lanacion.com.ve/infogeneral/consejos-comunales-deben-fiscalizar-todas-las-obras/>

<sup>34</sup> <http://www.correodelorinoco.gob.ve/regiones/consejos-comunales-colaboraran-supervision-precios-bodegas-y-abastos/>

<sup>35</sup> <http://www.eluniversal.com/2011/03/28/consejos-comunales-podran-instalar-medidores-electricos>

de este sistemático aumento del control por parte del Estado. Así, según el Censo de Consejos Comunales hay 40.035 Consejos Comunales constituidos a la fecha, distribuidos por todo el territorio nacional.

**Cuadro 6**  
**Consejos Comunales Venezuela 2002 – 2014**

<b>Estados</b>	<b>Consejos Comunales</b>
Hasta marzo 2006	1.008
Abril 2006 hasta noviembre 2009	30.593
Diciembre 2009 en adelante	10.101
<b>Total</b>	<b>41.702</b>
Reportados Censo	40.035
Faltantes	1.667

**Fuente:** Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Cálculos propios.

Sin embargo, esta tendencia ascendente del número de Consejos Comunales a nivel nacional no parece estar relacionada con el número de participantes, todo lo contrario, diversos estudios muestran que en la medida en que aumenta el control sobre estos espacios, disminuye la participación de la población.

Los estudios de opinión pública realizados por el Proyecto de Opinión Pública de las Américas (LAPOP por sus siglas en inglés) muestran que entre 2007 y 2012 la participación en Consejos Comunales ha descendido tanto en el número de participantes, como en su intensidad (frecuencia de la participación). Efecto que no se limita a estos espacios, sino a un número importante de organizaciones de la sociedad. En este sentido, la participación en otras organizaciones de carácter comunitario ha disminuido, quizás con mayor profundidad.

El Estado en su tendencia al control de la participación, ha desincentivado la participación a través de organizaciones distintas a los Consejos Comunales,

negándole su legitimidad fuera de estas instancias, al obligarlos a incorporarse en a dichas instancias para poder recibir cualquier tipo de financiamiento y/o apoyo.

**Cuadro 7**  
**Participación en Consejos Comunales y Comités de mejoras a la comunidad**  
**Venezuela 2007-2012**

Año	Porcentaje de participación en consejos comunales			Porcentaje de participación en juntas o comités de mejoras a la comunidad		
	Una vez al mes o más	Una o dos veces al año	Nunca	Una vez al mes o más	Una o dos veces al año	Nunca
2007	27,8	7,7	64,6	25,7	9	65,4
2008	-	-	-	20,4	17,9	61,7
2010	24,5	14,4	61,1	18,9	13,9	67,3
2012	19	10,2	70,8	15,5	12	72,5

**Nota:** Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas, de LAPOP, incluidas en este cuadro son: “Voy a leerle una lista de grupos y organizaciones. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un comité o junta de mejoras para la comunidad?” \* Incluye las respuestas de las casillas: “una vez a la semana”, más “una o dos veces al mes”.

**Fuente:** El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)

Simultáneamente al aumento del número de Consejos Comunales y la paralela disminución de la participación popular, se puede observar un proceso de cooptación de estos espacios por los partidos políticos, de forma tal, que quienes tiene la mayor tasa de participación son aquellos ciudadanos que también tienen una intensa participación en partidos políticos (ver cuadro 8). Allí se observa que un 73,6% de quienes participan frecuentemente en los partidos políticos, también lo hacen en los Consejos Comunales, y a la inversa, que 75,4% de quienes no participan en Partidos Políticos, tampoco lo hacen en los Consejos Comunales (ver en cuadro anexo la participación en partidos político, según LAPOP para el año 2012).

**Cuadro 8**  
**Participación en Partidos Políticos y Consejos Comunales**  
**Venezuela 2012**

Porcentaje de participación en Consejos Comunales	Porcentaje de participación en Partidos Políticos			
	Una vez al mes o más*	Una o dos veces al año	Nunca	Total
Una vez al mes o más*	73,6	28,6	15,1	19
Una o dos veces al año	5,7	35,7	9,5	10,2
Nunca	20,7	35,7	75,4	70,7
<b>Total</b>	100	100	100	100

**Nota:** Las preguntas realizadas por el estudio Barómetro de las Américas, de LAPOP, incluidas en este cuadro son: “Voy a leerle una lista de grupos y organizaciones. Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de estas organizaciones: una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca: ¿Reuniones de algún Consejo Comunal? ¿Reuniones de un partido o movimiento político?” \* Incluye las respuestas de las casillas: “una vez a la semana”, más “una o dos veces al mes”.

**Fuente:** El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)

Es posible afirmar que los Consejos Comunales se encuentran amenazados por dos tendencias que impiden su funcionamiento autónomo. Una tiene origen en el Estado y su concepción sobre la autonomía de la sociedad, la otra en los Partidos Políticos y su concepción de las relaciones Estado-Sociedad. El primero ha hecho un esfuerzo por desconocer organizaciones de la sociedad afines a su ideología, e incluso, en la etapa actual, promover la creación de organizaciones sociales a su “imagen y semejanza”, mientras desconoce, deslegitima y acorrjala todas aquellas que no se encuentran alineadas con sus objetivos de mantenimiento del poder.

Por su parte, los partidos políticos lejos de acompañar los procesos sociales han desarrollado mecanismos, mucho antes de 1999, para controlar las organizaciones sociales y sus demandas, en vez de acompañarlas.

## **Reflexiones Finales**

Como hemos revisado en este trabajo, el tránsito de los Consejos Comunales como instancias de participación ha ido de un extremo a otro, comenzando por una concepción en la que se incorporaban al sistema nacional de planificación a través de la estructura del Estado, permitiendo a las comunidades incidir en las formas de resolución de sus problemáticas. En este caso, como en los siguientes dos modelos, muy rápidamente se perdía la capacidad participativa para dar paso a la dinámica de la representación, solo que lograba definir los espacios para cada una de las dinámicas democráticas.

Esa visión dio paso a un nuevo modelo, a partir de la ley de 2006, luego profundizada con la ley del 2009 y el conjunto de leyes del poder popular del 2010, en las que se proyecta suprimir la democracia representativa, a través de la creación del Estado Comunal. Sin embargo, en este Estado, los mecanismos tutelares se hacen presente en todo el sistema, inhibiendo cualquier posibilidad de autonomía, de forma tal que

*“los Consejos Comunales no crean, como se pretende, un verdadero Poder Popular; arman sí una plataforma a partir de la cual se gestionan los problemas más próximos a las comunidades, pero sin trascendencia en los arreglos políticos que afectan verdaderamente la vida y el destino del país”* (Arenas[2010:77]).

Y es que no existen en el Estado Comunal mecanismos de control del Ejecutivo Nacional. Un elemento interesante, es que en la propuesta del Estado Comunal hay una transferencia de casi la totalidad de los poderes establecidos en la Constitución de 1999, a excepción del Ejecutivo Nacional. Como se mencionó en este trabajo, hay propuestas de transferencia y creación en Estado Comunal de justicia comunal, poder electoral comunal, parlamento comunal, y por supuesto, contraloría comunal, sin embargo no se encuentra algo parecido con la Presidencia de la República, así, se

*“refuerza de este modo el centralismo y el poder omnímoto del Presidente, y con ello las prácticas autoritarias que no encuentran contrapesos (...) en las cadenas de representación intermedias”* (Arenas[2010:79])

fundamentalmente porque estas son sustituidas por el Estado Comunal y sus instancias: el Poder Popular en el llamado Estado Comunal, afirma López

Maya[2011:41]

*“pareciera ser principalmente un brazo del Estado-gobierno-partido, organizado y articulado al Ejecutivo Nacional”.*

Visto así, los Consejos Comunales se presentan más como un mecanismos de control de la sociedad mediante la expansión del poder central a niveles comunitarios, más que como mecanismos de control del poder.

## Referencias

- Aponte Blank, Carlos [2007] “La política social venezolana: marco de referencia para su análisis,” Proyecto de investigación *Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad civil*. Área de desarrollo sociopolítico, Caracas: CENDES-UCV.
- Arenas, Nelly [2010] “El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo” en: Dante Avaro y Daniel Vázquez v. (compiladores) *Venezuela: ¿más democracia o más populismo?* Buenos Aires: Editorial Teseo, pp.13-94.
- Briceño, Héctor y Thais Maingón [2013] “La Fragilidad del Sistema Hegemónico en Venezuela: Las Elecciones Presidenciales de 2012 y 2013,” en: Catalina Banko y María A. Eggers (comps) *Las Ciencias sociales: perspectivas actuales y nuevos paradigmas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp.1076-1091.
- Gauna, Aníbal, Héctor Briceño y otros [2007] *Sistematización del proceso de participación y desarrollo del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Eulalia Buróz*, Caracas: Ediciones FEGS.
- Gómez Calcaño, Luis [2007] “La disolución de las fronteras: sociedad civil, representación y política en Venezuela,” Proyecto de investigación *Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad civil*. Área de desarrollo sociopolítico, Caracas: CENDES-UCV.
- Kelly, Janet, and Pedro A. Palma [2004] “The Syndrome of Economic Decline and the Quest for Change,” Jeniffer McCoy and David J. Myers (eds.) *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, pp.202-230.
- Levitsky, Steven, and Kenneth M. Roberts [2011] *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- López Maya, Margarita [2009] *Venezuela: el gobierno de Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas*. México: Instituto Federal Electoral.
- López Maya, Margarita [2011] *Democracia participativa en Venezuela (1999 – 2010)*. Caracas: Fundación Centro Gumilla, Publicaciones UCAB.
- Machado, Jesús [2009] “Participación social y Consejos Comunales en Venezuela,” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, núm. 1, enero-abril, pp.173-185.
- Maingón, Thais y Arturo Sosa [2007] “Los Consejos Comunales: ¿Espacios para la construcción de ciudadanía y el ejercicio del poder popular?” Proyecto de investigación *Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad civil*. Área de desarrollo sociopolítico, Caracas: CENDES-UCV.
- Reyna, Feliciano y Yolanda D’Elia [2011] *Situación de los derechos humanos y la democracia en Venezuela ante las recientes medidas legislativas*, Papel de trabajo. Caracas: Civilis AC.
- Rosanvallon, Pierre [2006] *La crisis de la democracia*, Conferencia dictada en la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela, 17 de noviembre, Caracas.
- Sartori, Giovanni [1992] *Elementos de teoría política*. España: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni [1993] *¿Qué es la Democracia?* México: Editorial Patria.

## **Leyes**

- Venezuela, República Bolivariana [1999] *Constitución Nacional*, Gaceta Oficial 36.860
- Venezuela, República Bolivariana [2002] *Ley de Consejos Locales de Planificación Pública*, Gaceta Oficial Número 37.463
- Venezuela, República Bolivariana [2006] *Ley de Consejos Comunales*, Gaceta Oficial (extraordinaria) Número 5.806
- Venezuela, República Bolivariana [2009] *Ley Orgánica de Consejos Comunales*, Gaceta Oficial Número 39.335
- Venezuela, República Bolivariana [2010a] *Ley Orgánica del Poder Popular*, Gaceta Oficial Número 39.578
- Venezuela, República Bolivariana [2010b] *Ley Orgánica de las Comunas*, Gaceta Oficial Número 39.578
- Venezuela, República Bolivariana [2010c] *Ley Orgánica de Contraloría Social*, Gaceta Oficial Número 39.578
- Venezuela, República Bolivariana [2010d] *Ley Orgánica del sistema económico comunal*, Gaceta Oficial Número 39.578
- Venezuela, República Bolivariana [2010e] *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*, Gaceta Oficial Número 39.578
- Venezuela, República Bolivariana [2010f] *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 5.963

Venezuela, República Bolivariana [2013] *Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 6.118

Venezuela, República Bolivariana [2014] *Ley Orgánica de Precios Justos*, Gaceta Oficial Número 40.340

### **Página-web**

Aló Presidente: <http://www.alopresidente.gob.ve/>

Asociación Civil Civilis: <http://www.civilisac.org/>

Banco Central de Venezuela: <http://www.bcv.org.ve>

Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.gob.ve/>

El Universal: <http://www.eluniversal.com>

El Nacional: <http://www.el-nacional.com>

Fundacomunal: <http://www.fundacomunal.gob.ve/>

Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.gob.ve/>

Ministerio del Poder Popular para las comunas: <http://www.mpcomunas.gob.ve/>

Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)\*: [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)

\*Agradecemos al proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y a sus principales donantes (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y Vanderbilt University) por poner a disposición los datos.

## Literatura complementaria sobre Democracia Participativa y Consejos Comunales

- Arenas, Nelly [2011] "El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo," en: Dante Avaro y Daniel Vásquez, Daniel (comps.): *Venezuela: ¿Más democracia o más populismo? Los Consejos Comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática*. Montevideo: FLACSO-Uruguay, pp. 15-96.
- Arnson, Cynthia y otros (comps.) [2009] *La "nueva izquierda" en América Latina: Derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for scholars/Universidad Torcuato Di Tella/Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Arroyo, J. y Irigoyen, M. [2008] *Beneficios y Costos de la Democracia Participativa*. Lima: CARE.
- Avritzer, Leonardo [2010] *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Biblioteca Universidad Veracruzana.
- Azzellini, Dario [2010] "Constituent Power in Motion: Ten Years of Transformation in Venezuela," *Socialism and Democracy*, 24, no. 2. pp. 8-31.
- Brewer-Carías, Allan y otros (eds.) [2011] *Leyes Orgánicas sobre el poder popular y el Estado comunal. Los Consejos Comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Burbach, Roger, and Camila Piñeiro [2007] "Venezuela's Participatory Socialism," *Socialism and Democracy*, 21, no. 3. pp. 181-200.
- Buxton, J. y J. McCoy [2008] "Política, protagonismos y rendición de cuentas en la Venezuela bolivariana," *Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1, pp.183-188.
- Cameron M. Y. y J.P. Luna (eds.) *Democracia en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.31-99.
- Chaguaceda, A. y J. Cilano [2011] "Democracia participativa versus autoritarismo: confluencias recientes en el progresismo latinoamericano," *Cuestiones Políticas*, 46, pp.55-81.
- Dalton, R., W. Bürklin, and A. Drummond [2001] "Public Opinion and Direct Democracy," *Journal of Democracy*, 4, pp. 141-153.
- De la Torre, C./Peruzzotti, E. [2008] *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Ecuador, Quito: FLACSO.
- Donovan, Todd and Jeffrey Karp [2006] "Popular Support for Direct Democracy," *Party Politics*, 5, pp.671-688.
- Ellner, Steve [2011] "Venezuela's Social-based Democratic Model: Innovations and Limitations," *Journal of Latin American Studies*, 43, no. 3, pp.421-449
- García, María Pilar [2008] "La praxis de los Consejos Comunales en Venezuela: ¿Poder Popular o instancia clientelar?" *Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1, pp.125-152.

- Goldfrank, Benjamín [2011] “Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?” *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 40, pp.41-55,
- Hickey, Samuel y Giles Mohan [1988] *Participation. From Tyranny to Transformation?*, London-New York: Zed Books.
- Jácome, Francine [2010] “La sociedad civil en el marco de la Revolución Bolivariana y del Socialismo del Siglo XXI (1999-2009),” en F. Ramos, C. Romero y H. Ramírez (eds.) *Hugo Chávez: una década en el poder*. Bogotá: CEPI/OV/Universidad del Rosario, pp. 69-86.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP) [2007] *La cultura política de la democracia: Venezuela 2007*. Caracas: CISOR.
- Lissidini, A., Y. Welp, y D. Zovatto [2008] *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires: Prometeo.
- Lissidini, Alicia [2011] *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Colección Becas de Investigación, CLACSO.
- Lovera, Alberto [2008] “Los Consejos Comunales en Venezuela. ¿Democracia participativa o delegativa?” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1, pp.107-124.
- Luna, J. P. [2010] “¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la Región Andina,” en: M. Cameron y J.P. Luna (eds.) *Democracia en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 373-420.
- Machado, Jesús [2008] *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*, Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Machado, Jesús [2009] “Participación social y consejos comunales en Venezuela,” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1, pp.173-185.
- Maingon, Thais [2007] “Consejos Comunales, ciudadanía, Estado y poder popular,” en: Castro, Gregorio (ed.) *Debate por Venezuela*, Caracas: Editorial Alfa/ FACES -UCV/Escuela de Sociología, pp. 125-145.
- Mainwaring, Scott [2012] "From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics." *Perspectives on Politics* 10, no. 4, pp.955-967
- Morlino, Leonardo [1995] “Las democracias,” en: Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia política*. Madrid: Alianza editorial, pp. 79-128.
- Mouffe, Chantal [2003] “Democracia, ciudadanía e a questao do populismo,” *Politica & Sociedade*, 3, pp.11-26.
- Ochoa, Haydée [2008] “Consejos Comunales: política del gobierno de Chávez para avanzar en la democracia participativa en Venezuela,” en: Dante Avaro y Daniel Vásquez (comp.) *Venezuela: ¿Más democracia o más populismo? Los Consejos Comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática*. Montevideo: FLACSO-Uruguay, pp. 98-129.
- Pachano, Simón [2010] *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*, Quito: Friedrich Ebert Stiftung/ILDIS.

- Pasquino, Gianfranco [1995] *“Participación política, grupos y movimientos”*, en: Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia política*. Madrid: Alianza editorial, pp.179-216.
- Pereira, Valia y María del Carmen Vásquez, [2009] “Los Consejos Comunales en Venezuela: aspectos de gestión y participación,” *Temas de Coyuntura*, 59, pp.77-104.
- Przeworski, Adam [2010] *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sartori, Giovanni [2008] *La democracia en 30 lecciones*. Buenos Aires: Taurus.
- Sorj, B.y M. Darcy de Oliveira (eds.) [2007] *Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinención de la política*, -São Paulo: Ediciones Centro Edelstein-Rio de Janeiro/Ediciones iFHC.
- Sotelo, Ignacio [2010] *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Editorial Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero.
- Tanaka, Martín [2007] *La Participación ciudadana y el sistema representativo*, Lima: Programa Pro Descentralización PRODES – USAID.
- Vargas, Adolfo [2010] *“La praxis de Consejos Comunales y la visión de las élites sobre la democracia participativa”*, Lisboa-Portugal:CIES e-Working Paper N° 95.
- Wilpert, Gregory [2014] "Venezuela's Experiment in Participatory Democracy," in Jonathan Eastwood, and Thomas Ponniah (eds.) *The Revolution in Venezuela, Social and Political Change under Chávez*. New York: David Rockefeller Center for Latin American Studies, 99.pp.101-131

<Anexos>

**Cuadro anexo 1  
Consejos Comunales  
Venezuela 2014**

<b>Estados</b>	<b>Consejos Comunales</b>
<b>Amazonas</b>	609
<b>Anzoátegui</b>	1.565
<b>Apure</b>	1.202
<b>Aragua</b>	1.718
<b>Barinas</b>	1.879
<b>Bolívar</b>	2.145
<b>Carabobo</b>	1.898
<b>Cojedes</b>	761
<b>Delta Amacuro</b>	547
<b>Distrito Capital</b>	1.517
<b>Falcón</b>	2.159
<b>Guárico</b>	1.438
<b>Lara</b>	2.881
<b>Mérida</b>	1.764
<b>Miranda</b>	3.202
<b>Monagas</b>	986
<b>Nueva Esparta</b>	532
<b>Portuguesa</b>	1.812
<b>Sucre</b>	1.654
<b>Táchira</b>	1.926
<b>Trujillo</b>	1.860
<b>Vargas</b>	522
<b>Yaracuy</b>	899
<b>Zulia</b>	4.559
<b>Total</b>	40.035

**Fuente:** Ministerio del Poder Popular para las Comunas<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> <http://censo.mpcomunas.gob.ve/index.php?r=graficaConsejoComunal/index> revisado el 27 de febrero de 2014.

**Cuadro anexo 2**  
**Simpatía partidista**  
**Venezuela 2012**

<b>Simpatiza con algún Partido Político</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
<b>Si</b>	660	46,9
<b>No</b>	746	53,1
<b>Total</b>	1.406	100.0

**Nota:** Las pregunta realizada por el estudio Barómetro de las Américas, de LAPOP, incluida en este cuadro es: “¿En este momento, simpatiza con algún partido político?”

**Fuente:** El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)

**Cuadro anexo 3**  
**Simpatía partidista**  
**Venezuela 2012**

<b>Partido Político con el que simpatiza</b>	<b>%</b>
Otro	2.4
Patria Para Todos (PPT)	0.9
Podemos	0.7
Unidad Popular Venezolana (UPV)	2.6
Partido Comunista de Venezuela (PCV)	0.5
Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)	70.1
Un Nuevo Tiempo (UNT)	6.5
Primero Justicia (PJ)	7.9
Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)	0.7
Acción Democrática (AD)	3.6
Proyecto Venezuela (PRVZLA)	2.6
Voluntad Popular (VP)	1.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

**Nota:** Las pregunta realizada por el estudio Barómetro de las Américas, de LAPOP, incluida en este cuadro es: “¿Con cuál partido simpatiza usted?”, pregunta aplicada a todos aquellos que afirmaron simpatizar con un partido político en una pregunta anterior.

**Fuente:** El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org)