



Revista de Ciencias Sociales (Ve)  
ISSN: 1315-9518  
cclemenz@luz.ve  
Universidad del Zulia  
Venezuela

Ochoa Henríquez, Haydée  
Participación comunitaria en la política de descentralización político- territorial del  
gobierno bolivariano  
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XXI, núm. 1, enero-marzo, 2015, pp. 172-186  
Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28037734014>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Participación comunitaria en la política de descentralización político- territorial del gobierno bolivariano

Ochoa Henríquez, Haydée\*

## Resumen

En el marco de un proyecto contrahegemónico al capitalismo impulsado por el Estado en Venezuela, se promueve la participación de las comunidades organizadas, lo cual ha formado parte de las nuevas estrategias de descentralización político territorial, antes centradas en la transferencia hacia niveles de gobierno subnacionales, ahora con un papel relevante de las comunidades organizadas como receptoras de competencias del poder público en sus distintos niveles político territoriales. Este trabajo tiene como propósito explorar las políticas de participación comunitaria en el gobierno bolivariano y su incidencia en la construcción de una nueva política de descentralización político-territorial. La metodología consistió en el análisis de las principales políticas públicas que tributan a la transferencia de competencias del poder público a las comunidades organizadas. Los resultados dan cuenta de: 1) Incorporación de las comunidades organizadas como sujetos de transferencias de competencias, 2) Promoción de las comunas como espacio político-territorial para la construcción de una nueva geometría del poder, 3) Definición de estrategias para la transferencia de competencias a las comunidades organizadas, 4) Supresión del término de gestión de competencias por las comunidades, por el de transferencia de gestión de servicios y 5) Regulación de la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno como instancia constitucional promotora de transferencia de competencias hacia las comunidades organizadas. Se concluye que se encuentra en proceso la construcción de una nueva política de descentralización, donde la participación comunitaria y la búsqueda de equilibrio territorial constituyen el rasgo fundamental.

**Palabras clave:** Participación comunitaria, descentralización, gobierno bolivariano, políticas públicas.

\* Dra. en Estudios del Desarrollo, Investigadora de la Universidad del Zulia en materia de gestión pública. Acreditada en el Programa de Estímulo a la investigación (PEI) del ONCTI, nivel C. Autora de numerosos trabajos en el área de gestión pública. Web: [www.haydeechoa.webnode.com.es](http://www.haydeechoa.webnode.com.es). E-mail: [haydeechoaubv@gmail.com](mailto:haydeechoaubv@gmail.com)

# *Community Participation in the Policy for Political-Territorial Decentralization in the Bolivarian Government*

## **Abstract**

In the framework of a project that is counterhegemonic to capitalism, encouraged by the State in Venezuela, the participation of organized communities is promoted, forming part of the new strategies for political-territorial decentralization. Previously, this was centered on transference toward subnational levels of government; now there is a relevant role for organized communities as receivers of competencies for public power in its different political-territorial levels. The aim of this work is to explore community participation policies in the Bolivarian government and their effect on constructing a new policy for political-territorial decentralization. The methodology consisted of analyzing the main public policies that contribute to transferring public power competencies to organized communities. The results recognize: 1) The incorporation of organized communities as subjects for the transfer of competencies, 2) promotion of the communes as a political-territorial space for constructing a new geometry of power, 3) the definition of strategies for transferring competencies to the organized communities, 4) suppression of the term management of competencies by the communities for that of transferring the management of services, 5) regulation of the organization and functioning of the Federal Council of the Government as a constitutional entity that promotes the transfer of competencies toward organized communities. Conclusions were that the country is involved in a process of constructing a new policy for decentralization in which community participation and the search for territorial balance constitute a fundamental characteristic.

**Key words:** Community participation, decentralization, Bolivarian government, public policies.

## **Introducción**

A partir de 1999 se sientan en Venezuela las bases para la construcción de nuevas relaciones de poder y nueva distribución territorial del poder, el punto de partida lo constituye la aprobación a través de un referéndum, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (ANC, 1999) que sustituye la Constitución de la República de Venezuela (CRV) aprobada en 1961. En la nueva constitución queda plasmado lo que podemos llamar, usando el concepto de Massey (2008), una nueva geometría del poder que perfila un proyecto contrahegemónico al capitalismo impulsado por el Estado venezolano históricamente, incluso en la década de los noventa en la fase neoliberal del capitalismo.

Una dimensión significativa del proyecto plasmado en la CRBV la constituye la participación directa en la gestión pública, tal como dice el preámbulo de la constitución “La participación directa de la gente en la toma de decisiones para la solución de sus problemas y los de su comunidad, crea nueva relación ciudadana que en el ámbito de los derechos sociales, desarrolla la tríada solidaria entre sociedad, familia y Estado, lo que coloca al legislador y a los órganos que integran el sistema de justicia, en un nuevo espacio de interpretación de la democracia social y del Estado de Derecho y de Justicia” (ANC, 1999), se trata de hacer de la participación de los ciudadanos especialmente organizados, una estrategia para crear una democracia directa al lado de la democracia representativa, que tribute al cum-

plimiento de sus valores plasmados en el artículo 2 (ANC, 1999), “la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”.

Otra dimensión relevante plasmada en la CRBV la constituye la búsqueda de equilibrio “en el desarrollo económico y social de las regiones” (ANC, 1999), es decir no se trata solo de unas nuevas relaciones de poder, sino de unas nuevas relaciones de poder con equilibrio territorial, lo cual junto con la participación impregna las distintas dimensiones de la vida sobre las que el Estado debe actuar.

Estas transformaciones plasmadas en la nueva carta magna impactan profundamente el modelo de descentralización que impulsó el Estado venezolano desde fines de los ochenta en el marco de esfuerzos por insertar al país en la lógica neoliberal y son parte de las grandes políticas que orientan la conformación de un nuevo modelo de descentralización político territorial, que se expone en diversos documentos legales y que avanza en la práctica.

El propósito de este trabajo es explorar este nuevo modelo de descentralización, inicialmente nos centramos en el estudio de las políticas de participación comunitaria, pero a la luz del concepto de geometría del poder que hemos incorporado teniendo en consideración el tema específico que nos convoca: la descentralización, exploramos también las políticas de transformación de la organización territorial. En ambos casos exploramos las políticas que se han venido formulando, plasmadas en diversos documentos oficiales, que dan forma a un nuevo modelo de descentralización. La velocidad de los cambios en las políticas públicas venezolanas y la presencia de nuevas palabras, o conceptos que identifican realidades transformadas, complejizan esta necesidad

ria tarea de investigación del inédito proceso de la revolución bolivariana. Como dice Monedero (2011), en política, “todos los conceptos están en disputa”, más aún en tiempos de transformación como es el caso venezolano.

## **1. La descentralización de los noventa: Reproducción territorial de viejas relaciones de poder**

En el marco de una institucionalidad muy precaria sobre la participación ciudadana en la Constitución de 1961 (Mendoza, citado por Ochoa *et al.* 2000), la democracia representativa promueve las Asociaciones de Vecinos, pautadas en la Ley del Régimen Municipal (CRV, 1978), con lo que de alguna manera se “formalizan las Juntas promejoras de los barrios, las juntas comunales y las asociaciones de vecinos que de hecho existían, muchas penetradas por los partidos políticos” (Ochoa *et al.* 2000: 295).

En materia de desconcentración, se habían creado para promover el desarrollo regional, las Corporaciones de Desarrollo Regional a fines de los sesenta, dependientes del gobierno nacional, algunas de las cuales incorporan un sistema de participación corporativo siguiendo la práctica de participación del gobierno nacional articulada al Pacto de Punto Fijo (Ochoa *et al.* 1996), y así forman parte de los directorios de estas instituciones, la organización de los empresarios y de los trabajadores, esquema que excluye la participación de los ciudadanos.

En este contexto y en el de la incorporación de la descentralización político-territorial como un aspecto clave de la reforma neoliberal del Estado, a fines de los ochenta se impulsa un modelo de descentralización que se levantó teniendo como argumento la necesidad de profundizar la democracia y contribuir

a la eficiencia de la administración pública. En el marco de este discurso: 1) Se aprobó la ley de descentralización (CRV, 1989a), que identifica a las gobernaciones de los Estados regionales (Nivel intermedio entre el nacional y el local) como receptoras de competencias que hasta entonces eran propias de gobierno nacional, 2) Se aprobó la ley de Elección directa y remoción de los Gobernadores (CRV, 1989b), según la cual la escogencia de los gobernadores deja de ser potestad del gobierno nacional y pasa a tener lugar a través de la elección directa y secreta de los ciudadanos de cada Estado y 3) Se produce una reforma a la Ley del Régimen Municipal (CRV, 1989c) cuyos cambios más relevantes son, por una parte la incorporación de la figura del Alcalde y su elección por voto directo y por la otra se incorporan las parroquias para descentralizar la administración municipal y las Juntas Parroquiales como gobierno de éstas.

Con estas políticas la posibilidad de participación, más allá de la elección de los gobernantes, es limitada formalmente. El artículo 25 de la Ley de Descentralización establece que en cada Entidad Federal se debe crear un Comité de Planificación y Coordinación, donde podrán participar varios sectores entre ellos las comunidades, de modo que queda a criterio de los Gobernadores la incorporación de los ciudadanos al proceso de decisiones” (Ochoa *et al.* 2007:97). En la práctica, excepcionalmente se convocó a la participación de las comunidades en la planificación de las gobernaciones.

Para avanzar en el modelo de descentralización de los noventa, en el contexto de agudización de problemas sociales del país, críticas a la democracia y de un intento de golpe de Estado, se aprueban dos instrumentos legales que buscan fortalecer el modelo de descentralización neoliberal que se presenta

como tributario a la profundización democrática: 1) En 1993 el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (CRV, 1993), con recursos provenientes fundamentalmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y fuentes de financiamiento externo para apoyar en la dotación de infraestructura, de competencias transferidas del poder central y financiamiento a la asistencia técnica para la modernización del proceso de descentralización en especial suministrado por los organismos multilaterales (Fuenmayor y Ochoa, 2003) y 2) La Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) (CRV, 1996), según la cual se asignarán a los Estados recursos derivados de regalías y tributos de los hidrocarburos con los siguientes criterios: Un 70% de los recursos con este destino para los Estados en cuyo territorio se encuentren hidrocarburos y un 30% para el resto de los Estados, cuestión que contribuye a incrementar las disparidades territoriales.

A fines de los noventa, 10 años después de haberse aprobado la ley para la descentralización, se había avanzado en la transferencia a las gobernaciones, de competencias concurrentes y exclusivas en diversas materias, pero la participación de los ciudadanos ha sido casi inexistente. Este modelo de descentralización favoreció el crecimiento de las Organizaciones no Gubernamentales y la privatización de los servicios transferidos a las gobernaciones, lo que le da la razón a De Mattos (1990: 176), para quien la descentralización “responde principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista”. Adicionalmente se intensificaron los desequilibrios territoriales debido a que la asignación de recursos favoreció a los Estados productores de hidrocarburos. A esto se agrega que se produjo una fragmentación del aparato estatal, hasta el punto que derechos como la gratuitidad de la

salud, estaban siendo violados por algunas gobernaciones a través de diversas estrategias. La fragmentación del Estado, que a juicio de Holloway (1982) es un problema inherente al Estado capitalista, fue el argumento utilizado por el gobierno nacional en el año 2007 cuando reasumió competencias que había transferido a las gobernaciones, concretamente, la administración de los aeropuertos, puentes y puertos, que se encontraba desarticulada de las políticas nacionales con impacto importante en cuestiones estratégicas para el país.

En definitiva estuvimos en presencia de un modelo de descentralización que no modificó la estructura de poder, hubo una descentralización territorial conservando y reproduciendo el poder los viejos sujetos y los espacios hegemónicos, con visibilidad principal de las Gobernaciones.

## **2. Participación comunitaria y equilibrio regional en el nuevo marco constitucional: Claves para un nuevo modelo de descentralización**

En 1999 se inicia una nueva etapa en la vida republicana de Venezuela, se aprueba la CRBV, a través de un referendo, sentando las bases de un modelo contrahegemónico al capitalismo en cuyo marco se diseñan y aprueban numerosas leyes dirigidas a adaptar el marco legal a la nueva constitución.

Lo que define a la CRBV es una nueva geometría del poder que se expresa en la construcción de nuevas relaciones políticas manifiestas en la participación de las comunidades y la búsqueda de equilibrio regional, cuestiones que marcan profunda distancia con el modelo de descentralización de los noventa y apuntalan a la conformación de un paradigma alternativo. La nueva Geometría del poder es

un concepto creado en 2005 por Massey (2008), para dar cuenta de la existencia de relaciones de poder en la geografía.

Son numerosos los artículos de la CRBV que plantean el tema de la participación, algunos son clave, así tenemos que el artículo 62 (ANC, 1999), deja claro el derecho que tienen los ciudadanos a participar en los distintos procesos de la gestión pública cuando señala que “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”. El artículo 70 identifica los medios de participación, entre éstos la Asamblea de Ciudadanos cuyas decisiones son de carácter vinculante. El derecho a participar en los distintos procesos de gestión y el carácter vinculante de las decisiones en Asambleas de ciudadanos da cuenta de la existencia de una dimensión, como señala Massey (2008:32), que define una nueva geometría del poder.

La participación de las comunidades organizadas en los niveles subnacionales de gobierno, queda plasmada en el artículo 184 (ANC, 1999); según éste “La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados, los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”. El mismo artículo identifica numerosos sectores en los que se deben transferir servicios a las comunidades, es decir no se trata de participación ciudadana, sino de participación de las comunidades y grupos organizados, muy diferente a la participación ciudadana que promueve la llamada Nueva Gestión

Pública (NGP), articulada a las tesis neoliberales. Tal como dice Matos (2011), como aspecto innovador de la CRBV se incorporan “las organizaciones comunitarias como nuevos sujetos de transferencias de competencias”

Esta precisión de la CRBV respecto a la participación en los niveles subnacionales de gobierno ha sido utilizado por los sectores que defienden el modelo de descentralización de los noventa, para cuestionar la transferencia de competencias a las organizaciones comunitarias que consideran anticonstitucional, por cuanto la transferencia debe darse a los niveles subnacionales de gobierno.

La búsqueda de equilibrio territorial, que es el otro elemento que hemos identificado como tributario de una nueva geometría del poder, queda establecida en el artículo 185 de la constitución como una responsabilidad del Consejo Federal de Gobierno (CFG). Adicionalmente según el mismo artículo 185 de la CRBV “Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones... El Consejo Federal de Gobierno con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial...”, con esto queda claro que se plasman en la constitución las bases de un modelo de descentralización político territorial que apunta a la transferencia de competencias a un nuevo sujeto: Las comunidades organizadas y a la búsqueda de equilibrios territoriales, en oposición al viejo modelo concentrador de poder político y territorialmente.

En definitiva en el nuevo marco constitucional estamos en presencia de un nuevo modelo de descentralización que garantiza transferencia de recursos a las comunidades organizadas y el desarrollo territorial equili-

brado, tributando a la construcción de una nueva geometría del poder.

### **3. Los Consejos Comunales: Sujetos claves en el nuevo modelo de descentralización**

Paralelo a la creación de condiciones constitucionales para un nuevo modelo de descentralización el gobierno nacional y algunos gobiernos locales promueven la organización comunitaria y la participación en algunos servicios públicos, especial mención merece el impulso desde los inicios de la revolución bolivariana, a las mesas técnicas de agua, las mesas técnicas de energía y los comité de tierra urbana a través de los cuales las comunidades organizadas elaboran diagnósticos y formulan propuestas de solución a sus problemas.

El tema de la participación va ganando espacio formalmente, se incorpora en muchas de las 49 leyes aprobadas en 2001 buscando adaptar el marco institucional a la CRBV y marca un salto con la aprobación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) (AN, 2002). Esta ley “promueve la participación ciudadana organizada sin exclusión, además que se trata de una participación con capacidad para decidir y da cuenta de un mandato en materia de participación para ser activado a lo largo y ancho del país a nivel local... y no estadal como se previó en la ley aprobada a fines de los ochenta” (Ochoa, 2010a:688). La ley de los CLPP incorpora la figura de los Consejos Parroquiales y Comunales, esto constituyó el punto de partida en la conformación de los Consejos Comunales, fue cuestionada por los alcaldes de oposición y del gobierno, utilizando diversos argumentos legales que ocultan el rechazo a un instrumento que disminuye su poder a favor de las comunidades organizadas.

En el contexto de dificultades para la participación de los Consejos Comunales en los Consejos Locales de Planificación Pública, de un proceso electoral en el que Chávez lanza la idea del socialismo y en el marco de un debate por las comunidades, éstas presionan para que se reforme la Ley de los CLPP o se apruebe una ley para apoyar a los consejos comunales, producto de lo cual se aprueba la Ley de los Consejos Comunales (AN, 2006), con el propósito de “crear, desarrollar, regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”, se trata a nuestro juicio de una política que promueve la transferencia de competencias a las comunidades organizadas, su participación en la gestión pública en sus distintos niveles de gobierno, en todo el territorio nacional, a partir de la definición de espacios donde deciden su destino a través de la Asamblea de ciudadanos, máxima instancia de decisión de los consejos comunales. Significa un salto en la definición de políticas para promover la democracia participativa, al lado de la democracia representativa, es un avance en la construcción de la nueva geometría del poder, presente en la CRBV.

Se incorpora en la referida ley como una función de los Consejos Comunales “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”, avanzando en la creación de condiciones institucionales para la transferencia de competencias a las referidas organizaciones comunitarias.

Es una política que ha sido atacada especialmente por quienes defienden el modelo de descentralización de los noventa que des-

cansa en los gobiernos subnacionales, locales y regionales (Alcaldías y Gobernaciones), excluyendo a las comunidades. En esta línea de crítica a los consejos comunales en el marco de una nueva geometría del poder, ha dicho Aguiar (2007), conocido opositor del gobierno bolivariano, que “El avance hacia una nueva geometría del poder y la consiguiente organización del poder communal... serán el cando que finalmente cierre las puertas de la libertad en Venezuela”, agrega, “Las asambleas del Poder Popular establecidas en barrios, pueblos y ciudades desfiguraron su geografía política fundacional –hecha a partir del municipio y de su función mediadora ante el poder- sin que derivasen aquellos en instrumentos de la gente y para que la gente piense, actúe y se realice en libertad”. Es común el discurso opositor que se aferra a la organización político territorial centrada en el municipio, con el único argumento de la tradición, mostrando una posición conservadora negadora de cambios, sino que evidencia resistencia a transformaciones en la estructura de poder donde se avance en el “empoderamiento” de los sectores marginados históricamente. Señalan que de lo que se trata con esta nueva geometría del poder en Venezuela es de seguir el modelo cubano.

Al lado de las críticas permanentes a la promoción de la organización social en los consejos comunales, se “ha producido una gran movilización de los ciudadanos en torno a la instauración de estas organizaciones” (Ochoa, 2010b:167). Al día de hoy existen según información oficial (MPPCyMS, 2014), 36.953 consejos comunales en el país.

Además de las críticas al gobierno por la promoción de estas organizaciones del poder popular, existe un señalamiento permanente sobre ineficiencia de los recursos asignados, sin negar que estas organizaciones no

escapan a la cultura del aprovechamiento fácil de los recursos de la renta petrolera que ha sido histórico en el país especialmente por los sectores económicos, es importante destacar que también ha sido reconocida la existencia de experiencias que han demostrado que las comunidades tienen capacidad de gestión, además de su contribución a la construcción del poder popular. Según Paredes (2009) “Existen en Venezuela innumerables experiencias exitosas, las cuales han sido y son dignas de modelar: viviendas dignas, bonitas, cómodas, seguras, higiénicas, tal como lo establece nuestra Carta Magna en su artículo 82; puentes, carreteras, vías de penetración, escaleras, cunetas, brocales, caminerías bien hechas y con racionalidad en el gasto; canchas deportivas, casas comunales, placitas, parques, lindos y lindas de emular; en definitiva Consejos Comunales, bien integrados, compenetrados, articulados en función del interés colectivo, dignos de modelar y de ser tomados como ejemplos para modelarlos”.

En 2009 se aprueba la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (AN, 2009), que da preferencia a los consejos comunales en la transferencia de los servicios públicos, quedando más clara la incorporación de los consejos comunales como sujetos de transferencia de competencias.

#### **4. La promoción de las Comunas: Avanzando hacia el nuevo modelo de descentralización**

Las Comunas son una propuesta del Presidente Chávez, a la cual dedica su primer programa de Televisión denominado ALÓ TEÓRICO (Chávez, 2009), cuando plantea intensamente el tema con toda su complejidad, sus antecedentes indígenas y entre otras cuestiones, como base territorial que debe ser

construida para lo que requiere la participación de toda la sociedad y de todas las instancias del gobierno. En este programa inició un proceso de promoción de las comunas, como espacios de construcción del poder popular y de la economía comunal.

En el marco de impulso del proyecto socialista<sup>1</sup>, plasmado en el Proyecto Nacional Simón Bolívar: I Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (Presidencia de la República, 2007), se aprueban en 2010 las llamadas leyes del Poder Popular<sup>2</sup>. En estas leyes, como dice Lanz (2011) “existen formulaciones político-ideológicas que plantean transformaciones profundas, específicamente en los siguientes ámbitos: 1. La definición del carácter socialista de los cambios, 2. La formulación del Estado Comunal y su concreción en las comunas, 3. La caracterización del poder popular, materializado también en espacios específicos, 4. La postulación de principios de autogestión y cogestión como parte integral del poder popular y 5. La implementación de la planificación participativa y la contraloría social”.

En la Ley Orgánica del Poder Popular (AN, 2010a) y la Ley Orgánica de las Comunas (AN, 2010b), se definen las comunas como el “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”.

Prevé la Ley Orgánica de las Comunas en su artículo 32 (AN, 2010b), la planificación de este espacio del poder popular por un Consejo de Planificación Comunal, dándole concreción a los planes nacionales y regionales y a los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno, considerando “los patrones de ocupación del territorio, su cultura, historia, economía y ámbito geográfico. Dicho plan se formulará y ejecutará, a partir de los resultados de la aplicación del diagnóstico participativo, y de lo acordado en el mecanismo del presupuesto participativo, contando para ello con la intervención planificada y coordinada de las comunidades que conforman la Comuna”. Adicionalmente queda claro que las comunas son nuevos sujetos de descentralización cuando se establece en el artículo 64 que “La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, en pro de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo”

Las comunas no están siendo promovidas solo como un espacio para la participación popular, sino también como un espacio para la construcción de la economía comunal, promovida por la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (AN, 2010c), cuyo objetivo formal establecido en su primer artículo es fortalecer el Poder Popular “para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa”, según la misma

ley, las comunas constituyen un ámbito de aplicación del sistema económico comunal. Se trata de una política dirigida a fomentar en los espacios del poder popular, la economía productiva en el marco del desarrollo endógeno y el equilibrio territorial, como lo indica la referida ley.

Asistimos así a la promoción de espacios del poder popular que van desplazando como instancias de transferencia de competencias y recursos a los espacios tradicionales vinculados a la descentralización de los noventa, donde quedó ausente la participación comunitaria. Los nuevos espacios tributan a la construcción del poder popular, al equilibrio territorial y a la economía comunal. A tales efectos el gobierno creó en 2009 el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, al cual se le realizaron cambios en 2010 y 2013 en el marco de un proceso permanente de búsqueda de construcción de un aparato público que tribute a las nuevas políticas del Estado, cuestión que como ha dicho Therborn (1979) es uno de los procesos más difíciles de realizar debido a la autonomía que adquieren las instituciones estatales distanciándose de las políticas públicas.

Las comunas al igual que los consejos comunales han sido criticadas por sectores que se oponen al gobierno bolivariano, una crítica pone el acento en la ausencia del término en la nueva constitución por lo que sería anti-constitucional. Si bien es cierto que el término Comuna no se registra en la constitución, a nuestro juicio calificar a esta estrategia de organización social como anti-constitucional es incorrecta, ya que en numerosos artículos de la carta magna se promueven la creación de espacios para la participación comunitaria que pueden ser receptores de recursos y capacidades desde distintas instancias del aparato estatal.

Al margen de la discusión sobre si se trata de espacios de la sociedad o parte del aparato estatal, son espacios donde los hombres y mujeres que los ocupan, debidamente organizados, tienen posibilidades de decidir sobre cuáles son sus problemas y sus necesidades y sobre los recursos disponibles de distintas fuentes públicas y privadas, pero además, en el marco de un proceso de construcción de un modelo de sociedad dirigido al bienestar, la justicia y equidad. El destino por el cual trabajamos es muy importante, como dice Meszáros (2008:250), “sin la identificación de la destinación general del viaje, junto con la dirección estratégica y la necesaria brújula adoptada para alcanzarla, no puede haber esperanza de éxito”.

En el marco de la crítica permanente, las comunidades organizadas avanzan haciendo realidad esta estrategia de organización territorial, económica y política, promovida e impulsada por el gobierno bolivariano desde distintas instancias del aparato estatal como estrategia de construcción de la igualdad política, económica y territorial que perfila cada vez más un modelo de descentralización de competencias de los distintos niveles políticos territoriales hacia distintas organizaciones de la comunidad, especialmente organizadas en consejos comunales y comunas.

Un paso importante en la construcción del nuevo modelo de descentralización tiene lugar en junio de 2012 cuando se aprueba la ley Orgánica para la Gestión de Competencia y otras atribuciones del poder popular (Presidencia de la República, 2012), cuyo objeto es “desarrollar los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales al pueblo organizado”. Se incorpora entre las finalidades de la ley “Fomentar la creación

de nuevos sujetos de transferencia comunal, tales como consejos comunales, comunas y otras formas de organización del poder popular”. Se establece además que “Los mecanismos de transferencia deberán estar en plena correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y con el fortalecimiento de las comunidades, detentadoras de la soberanía originaria del Estado, para reivindicar al pueblo su poder para decidir y gestionar su mejor vivir, estableciendo la interdependencia y corresponsabilidad entre las entidades político territoriales y el Pueblo Soberano”. Se trata de un instrumento legal para avanzar en la definición de una política sobre el proceso de transferencia de competencias a las organizaciones del poder popular.

Esta ley se aprueba en el contexto de un proceso de elecciones, cuya oferta electoral Chávez (2012) la denominó: II Plan Socialista, donde se plantea “Garantizar la transferencia de competencias en torno a la gestión y administración de lo público desde las instancias institucionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas, organizaciones de base y demás instancias del poder popular, como línea estratégica de restitución plena del poder al pueblo soberano”.

Hasta el día de hoy se encuentran en proceso de construcción por las comunidades, 1.226 comunas (MPPCyMS, 2014) con distintos niveles de desarrollo, ubicadas en todos los estados del país. En el Plan Patria, oferta electoral de Chávez en 2012, convertido hoy en el Plan Nacional 2013-2019 por ley, se estima que alrededor del 68% de los venezolanos viviremos en 2.019 en comunas, las cuales forman parte de “un sub-sistema de Comunas, Distritos Motores de Desarrollo y Ejes de Desarrollo Territorial en consonancia con las potencialidades territoriales y acervo cultural de los habitantes de cada localidad”.

El Gobierno de Nicolás Maduro también reforma la Ley Orgánica de 2012 de Gestión de Competencias y otras atribuciones del Poder Popular. Con esta reforma se modifican once artículos y el título de la ley, reforma que por razones de tiempo no analizamos en este momento, no obstante una rápida mirada al cambio del título: “Ley Orgánica de Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y otras atribuciones” nos deja ver el interés en suprimir el concepto de competencias al pasar de “Gestión de competencias” al término “Gestión...de servicios...”, cuestión que además ha sido acompañada con la incorporación en la reforma a la ley, del término “transferencia de servicios” en sustitución del término “transferencia de competencias”, es decir los órganos del poder popular no tienen competencias, sino que se les transfiere gestión, a través de un proceso de descentralización, término que no se registra en la ley de 2012 pero que se incorpora en la de 2014. El otro aspecto relevante de esta reforma que podemos señalar, es la precisión de los sujetos de transferencia, entre éstos las comunas y las empresas de propiedad social directas o indirectas que han venido siendo promovidas por el gobierno, en el marco de transformaciones a la economía social. Estas reflexiones sobre los cambios que se producen en la política de descentralización con la reforma a la ley en 2014, deben tomarse solo como hipótesis que deben ser estudiadas detenidamente.

En síntesis, desde 2009 las comunas constituyen un nuevo sujeto de transferencia de competencias que ha venido siendo promovido a través de diversos instrumentos legales, bajo la mirada desconfiada de la oposición por la posible sustitución de las instancias subnacionales de gobierno tradicionales con las comunas, no obstante las últimas decisiones revelan

que se prevé transferencia de gestión de servicios y no de competencias, éstas se mantendrían en los niveles políticos tradicionales de gobierno, en todo caso es un tema que es necesario profundizar a la luz de las luchas entre el viejo y el nuevo modelo de descentralización.

## **5. Nuevas instituciones para el nuevo modelo de descentralización: El CFG y el FDT**

La CRBV (ANC, 1999) incorpora en su artículo 185 la nueva institución que coordinará y planificará lo referente a la descentralización: El Consejo Federal de Gobierno (CFG), definido como “el 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”, órgano en el que participarán, ministros, gobernadores, representantes de los alcaldes y representantes de la sociedad organizada. Se trata de una instancia que reúne a todos los gobernantes regionales y representaciones locales y del poder popular, espacio donde se definen de modo participativo las grandes políticas que han de orientar la gestión de los gobiernos subnacionales, contribuyendo así a la integración de la gestión pública fragmentada con base en la ley de descentralización favoreciendo el distanciamiento del proceso de transformación, en particular el avance hacia una nueva geometría del poder.

El mismo artículo 185 de la constitución establece que del CFG dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, “destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territo-

riales y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos". Con la creación del Fondo de Compensación Interterritorial se liquidan los dos fondos que financiaban la descentralización: El FIDES y la LAEE.

La ley que regula al Consejo Federal de Gobierno (AN, 2010d), perfila más claramente los rasgos que está asumiendo la descentralización. En primer lugar define como una responsabilidad de este Consejo, establecer los lineamientos que "se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones del Poder Popular". La transferencia de competencias ya no es simplemente la transferencia del gobierno nacional a los subnacionales como quedó establecido en la descentralización de los noventa, sino que es, según el Reglamento de la ley del CFG, un proceso mediante el cual las entidades territoriales transfieren competencias a las comunidades organizadas. En segundo lugar además de la transferencia de recursos directamente a las comunidades organizadas, sin la mediación de los gobiernos subnacionales, el CFG busca el desarrollo equilibrado del territorio, que además de promover las comunas, impulsa los Distritos Motores de Desarrollo, definidos según el reglamento del CFG (CFG, 2010) como unidades territoriales que integran ventajas comparativas de diferentes ámbitos geográficos, para el desarrollo endógeno, fortalecimiento del poder popular en un territorio limitado del territorio nacional. Se tra-

ta de una estrategia dirigida al aprovechamiento de las potencialidades en el proceso de desarrollo territorial equilibrado.

A lo anterior es necesario agregar que el reglamento del CFG (CFG, 2010), define la descentralización como "Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país". Define además la transferencia de competencias como el "Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias."

Finalmente es importante señalar que "El ámbito territorial del Consejo Federal incluye todo el territorio Nacional, marítimo y terrestre, y se rige con carácter vinculante, por los lineamientos contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, particularmente el relativo a la nueva geopolítica nacional y el desarrollo territorial descentrado considerando para ello los cinco Ejes Estratégicos de Desarrollo establecidos en el mismo: Eje Norte-Costero, Eje Apure-Orinoco, Eje Occidental, Eje Oriental y el Eje Norte Llanero, éste último como canal de integración interregional", se trata por lo tanto una institución articulada a los planes nacionales buscando la necesaria integración que demanda la construcción de un proyecto alternativo.

## **6. Conclusiones**

Asistimos desde 1999, en el marco de la promoción de una nueva geometría del poder, a la conformación de un modelo de descentralización contrahegemónico al que se aprobó y se llevó adelante en los años noventa, en el contexto de promoción del Estado neoliberal. Pasamos de un modelo centrado en la transferencia de competencias a las gobernaciones, que constituyó una oportunidad para el avance del Estado neoliberal, a otro donde los sujetos receptores de competencias son las comunidades organizadas, en especial los consejos comunales, pero además se avanza en una nueva organización del territorio, con equilibrio, el desarrollo de la economía social e impulso al desarrollo endógeno, teniendo como espacio clave a las comunas, las cuales se encuentran en proceso de construcción por las organizaciones comunitarias, al lado de otras formas de organización territorial llamadas distritos motores de desarrollo y ejes de desarrollo territorial.

Se trata de un modelo en proceso de construcción y con profundos obstáculos en su avance, entre éstos: 1) Existencia de un aparato estatal con gran resistencia a la transformación, en el cual se encuentran instaladas las viejas prácticas populistas y tecnocráticas, 2) Obstáculos de los sectores que se oponen al proyecto de transformación y entre otros, 3) Obstáculos en las comunidades que no escapan a las viejas prácticas de hacer política instaladas a lo largo de la democracia representativa.

No obstante, se ha avanzado profundamente en la construcción del nuevo modelo en la práctica, hoy grandes sectores de la sociedad han asumido como un derecho, la gestión de los recursos del Estado en función de sus necesidades, quedando atrás, los tiempos en que estos grandes sectores de la sociedad asu-

mían los recursos provenientes del Estado como dádivas y no como derechos, proceso que permite avanzar en la construcción de un modelo de descentralización para el bienestar y la justicia social.

## **Notas**

1. El gobierno promueve una reforma constitucional en 2007, que no es aprobada, en la cual se incorpora la construcción del socialismo como propósito de soberanía.
2. Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular y la Ley Orgánica de Contraloría Social.

## **Bibliografía citada**

- Aguiar, Asdrúbal (2007). Hacia la geometría del poder y los Consejos Comunales. En: [http://www.eluniversal.com/2007/04/19/pol\\_art\\_hacia-la-geometria-d\\_254017](http://www.eluniversal.com/2007/04/19/pol_art_hacia-la-geometria-d_254017). Consulta realizada en junio de 2014.
- Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Caracas.
- Asamblea Nacional (AN) (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Caracas.
- Asamblea Nacional (AN) (2006). Ley de los Consejos Comunales. Caracas.
- Asamblea Nacional (AN) (2009). Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Caracas
- Asamblea Nacional (AN) (2010a). Ley Orgánica del poder popular. Caracas
- Asamblea Nacional (AN) (2010b). Ley Orgánica de las comunas. Caracas
- Asamblea Nacional (AN) (2010c). Ley Orgánica del Sistema económico comunal. Caracas

- Asamblea Nacional (AN) (2010d). Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Caracas
- Chávez Frías, Hugo (2009). Las comunas y los cinco frentes para la construcción del socialismo. Publicación del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Primer programa aló teórico transmitido por televisión desde el teatro Teresa Carreño. Caracas.
- Chávez Frías, Hugo (2012). Plan Patria. Oferta en el proceso electoral para la elección presidencial en octubre de 2012. Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (CRV) (1978). Ley del Régimen Municipal. Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (CRV) (1989a). Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público sobre transferencia de servicios a los Estados. Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (CRV) (1989b). Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado. Gaceta oficial extraordinaria No. 4086. 14 de abril. Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (CRV) (1989c). Ley Orgánica del Régimen Municipal. Gaceta 4109. Caracas
- Congreso de la República de Venezuela (CRV). (1993). Ley del Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES). Caracas.
- Congreso de la República de Venezuela (CRV) (1996). Ley de Asignaciones económicas especiales. Caracas
- Consejo Federal de Gobierno (CFG) (2010). Reglamento al Consejo Federal de Gobierno. Caracas.
- De Mattos, Carlos (1990). "La Descentralización ¿Una Nueva Panacea para impulsar el desarrollo local?". En: **Economía y sociedad**. Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid. No. 3. Madrid. España.
- Fuenmayor Jennifer y Ochoa Henríquez, Haydée (2003). "Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia". **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Año 9 No. 1. Universidad Central de Venezuela (UCV). Caracas.
- Holloway, John (1982). **Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública**. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Lanz, Carlos (2011). Las Leyes del Poder Popular y la Leu. Disponible en aporrea.org. Consulta realizada el 04 de abril de 2014.
- Massey, Doree (2008). **Hacia una nueva geometría del poder**. Fundación Editorial El Perro y la Rana. Caracas.
- Matos, María Gabriela (2011). "Descentralización desde la comunidad organizada: un proyecto participativo en Venezuela". En: **Construyendo Pensamiento Crítico en Venezuela**. Universidad Bolivariana de Venezuela. CIEA, Maturín. Venezuela.
- Mészáros, István (2009). **El desafío y la carga del tiempo histórico**. Vadell Hermanos Editores. Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales (2014). Geocenso comunal 2013. Resultados de organizaciones sociales referenciadas. Disponible en: [www.mpcocomunas.gob.ve](http://www.mpcocomunas.gob.ve). Consulta realizada el 03 de mayo de 2014.
- Monedero, Juan Carlos (2011). **El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión**. Fondo de Cultura económica. Segunda edición. Madrid. España.

- Ochoa Henríquez, Haydée, Rodríguez, Isabel y López, Mirtha (1996). “Administración pública y populismo en Venezuela”. En: **Revista Venezolana de Gerencia**. Año 1 No. 1. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Ochoa Henríquez, Haydée, Córdova Jaimes, Edgar y Leal Ríos, Gleccy (2000). “Participación y Descentralización en Venezuela”. En: **Convergencia**. Año 7 No. 1. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ochoa Henríquez, Haydée, Fuenmayor Jennifer y Henríquez, Deyanira (2007). “De la descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela”. En: **Utopía y Praxis Latinoamericana**. Año 12 No. 36. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Ochoa Henríquez, Haydée (2010a). “La política de promoción de la participación ciudana del Gobierno de Chávez”. En: **Espacio Abierto**. Volumen 19. No. 4. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Ochoa Henríquez, Haydée (2010b). “Consejos Comunales: política del gobierno de Chávez para avanzar en la democracia participativa”. En: Vázquez Valencia, Daniel y Dante Álvaro (Compiladores). **Venezuela ¿Más democracia o más populismo?: Los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática**. Editorial Teseo. Buenos Aires.
- Paredes, Servio (2009). Las teorías de aprendizaje en los Consejos Comunales. En: <http://www.aporrea.org/poderpopular/a78650.html>. Consulta realizada el 03 de abril de 2014.
- Therborn, Goran (1979). **¿Cómo domina la clase dominante?** Siglo XXI Editores. Madrid.