

Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela

Entender la política
a través del ciudadano¹

**JOHANNA CILANO
PELÁEZ**

Jurista y ambientalista
política cubana.

**EDGAR CÓRDOVA
JAIMES**

Politólogo, investigador y
profesor de la UNERMB.

**ARMANDO
CHAGUACEDA**

Politólogo, historiador y
pedagogo cubano de la
Cátedra Haydeé Santamaría.

Resumen

El proceso de reforma del estado venezolano en la década del noventa tuvo como llave maestra una descentralización de corte tecnocrático, orientada a la eficiencia, sin transitar a la construcción de una nueva democracia. A partir de la Constitución Nacional (1999), se establece formalmente el "protagonismo del pueblo" como elemento central de la democracia y se promulgan leyes que establecen "una ciudadanía jurídica de amplio espectro". Las recientes políticas gubernamentales han establecido mecanismos de participación para la planificación, diseño y ejecución de la política pública acompañados de un intenso proceso de re-centralización administrativa y re-estatización, creando una tensión que atrapa al ciudadano entre la cooptación y la polarización. Ello se opone a la promoción de una democracia participativa fundada en la repolitización (autónoma) de la ciudadanía y el tránsito de una ciudadanía jurídica a una ciudadanía política y empoderadora.

Abstract

The defining characteristic of the state reform process in Venezuela in the nineties was its technocratic style of decentralization, geared towards efficiency, without leading towards the construction of a new democracy. In the National Constitution (1999), the "protagonism of the people" was formally established as a central element of democracy, and legislation has since been enacted that establishes a "far-reaching legal citizenship". Recent government policies have established mechanisms for participation in the planning, design and implementation of public policy along with an intensive process of administrative re-centralization and re-nationalization, creating a tension that traps the citizen between cooptation and polarization. This goes against the promotion of participatory democracy based on the (autonomous) repoliticization of the citizenry and the passage from a legal citizenship to an empowering political citizenship.

Palabras clave

Participación ciudadana, reforma del Estado, administración pública, democracia, gobierno, Venezuela

Keywords

Citizen participation, state reform, public administration, democracy, government, Venezuela

Cómo citar este artículo

Cilano Peláez, Johanna; Córdova Jaimes, Edgar y Chaguaceda, Armando 2009 "Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año X, N° 26, octubre.

Introducción

El tema de la participación ciudadana en Venezuela ha estado vinculado con la gobernabilidad, la organización administrativa del Estado, los enfoques sobre el desarrollo, los modelos de democracia y economía. Este legado ha llevado en tiempos más recientes a la construcción de una arquitectura institucional que favorece formalmente la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en la producción de bienes y servicios.

La reivindicación de la ciudadanía (legalmente establecida-ciudadanía jurídica) y el diseño institucional creado sobre la base de reformas de la administración pública, han resultado ser insuficientes para la repolitización ciudadana: el proceso ha estado atravesado por mediaciones partidistas en la dinámica oficialismo-oposición, en una polarización evidente de la vida ciudadana en el país, con dos fuerzas enfrentadas mediante los recursos materiales y operativos que ambas poseen. Para el análisis del proceso, oponemos el concepto de repolitización, que supondría la autonomía, autorregulación y construcción de consensos elaborados políticamente, al de cooptación (heteronimia), la cual tiene lugar a partir del control por estructuras de poder ajenas a la dinámica propia de los ciudadanos participantes, produciéndose el desplazamiento de los intereses locales.

La participación ciudadana como problema político

Las redefiniciones de la democracia en América Latina han discurrido en la década de los ochenta entre un intenso proceso de transición democrática y la instalación y profundización de la crisis económica que catapultó los procesos de reforma del Estado y la adopción de políticas neoliberales, llevados a cabo durante esa época y en los primeros años de la década de los noventa. Y, más recientemente, de los cambios o giros hacia gobiernos de izquierda.

La visión que se desprende de la modernidad (Maquiavelo) impactó durante largo tiempo el análisis de los asuntos del poder, otorgándole a la política una capacidad "autorreferencial", es decir, la de acercarse a su *corpus* objeto desde adentro, para producir análisis tendientes a otorgar a los políticos mecanismos para controlar eficazmente el mundo pleno de incertidumbres (Andara Matos,

2007), concebir un modelo para la dominación, lograr el poder y mantenerse en él. La Ilustración trajo un camino para el debate y la construcción de lo que los politólogos llamamos la “esfera pública”, estructurada en dos niveles: lo público político (se incluyó aquí el naciente Estado administrativo-moderno) y lo público civil (colectividad organizada y racional). A este nivel se le otorgarían dos funciones básicas desde la doctrina liberal (Locke), la primera de ellas será el establecimiento de límites al Estado (a la esfera política) y el segundo el espacio para la reproducción económica, a partir de la configuración de la estatalidad moderna del siglo XIX.

A finales de dicha centuria, los sistemas producen transformaciones significativas en la esfera pública, producto del incremento de la población y el desmejoramiento de las condiciones cualitativas de su relacionamiento con una esfera civil cada vez más colonizada por las instituciones del Estado. Así la actividad política deja de ser “la arena de discusión, y se convirtió en una actividad racional e instrumental cuyo objeto es administrar y asegurar para satisfacer necesidades de las masas a través de la administración de recursos diversos de una sociedad en contradicción” (Andara Matos, 2007).

En la imposibilidad de la participación directa de las masas en la política, se avanza en la delegación del poder a ciertas élites (liberal) o vanguardias (socialista) o a líderes con características extraordinarias diferenciados del ciudadano común. Así la sociedad civil (esfera civil), pierde prerrogativas políticas de origen, entendiéndose desde la perspectiva liberal como enemiga del Estado, o como aliada desde la óptica socialista, y deja de ser un espacio de públicos organizados con capacidad de actuar políticamente para defender racionalmente intereses privados-públicos, produciéndose un aparente vaciamiento del contenido político a las acciones del ciudadano. A partir de estos paradigmas se ha gestado buena parte de la teoría política contemporánea referente a los conceptos de Estado, sistemas políticos y democracia en América Latina.

Definición de participación ciudadana: politización de la esfera civil

La participación ciudadana la abordamos como con un proceso de “construcción política”, es decir, estamos hablando de un tipo de participación con reales posibilidades de llevar a cabo la acción social concertada y autónoma, que pueda incidir sobre (y cogestionar con) las agencias gubernamentales de cualquier nivel del poder, para convertir las necesidades socializadas e incluso individuales en políticas tendientes a la satisfacción de las mismas. Ello como definición que valoriza la acción política de la organización civil frente al Estado.

Partimos de la siguiente premisa; en la medida en que las organizaciones ciudadanas se encuentren cooptadas o controladas de cualquier forma por la organización del Estado oficial en cualquiera de sus niveles, pierden autonomía y se convierten en instancias gubernamentales. Desde esta perspectiva el Estado puede e incluso debe desempeñar un papel de acompañamiento, mas no de ductor del proceso de organización ciudadana.

La autonomía en la participación ciudadana (más allá de la ejecución de políticas y aprovechamiento de recursos) resulta necesaria para la construcción política de alternativas de diverso alcance; se requiere que el proceso de cons-

trucción se sustente en el diálogo de diversos actores con intereses públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y hasta excluyentes entre sí. Ello implicaría el reconocimiento del otro en la esfera pública, que se desmitifique el fetichismo del voto como máximo camino para la participación, la estandarización de formas y procedimientos emanados de instancias gubernamentales (Bresser Pereira y Cunill, 1998) y se viabilicen mecanismos para lograr consenso.

La participación ciudadana implica la repolitización del ciudadano a favor de sus intereses en el marco de un orden simbólico relacional (Constitución, leyes) donde los ciudadanos dan significado y sentido a sus acciones. La dimensión cívica se relaciona con la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, donde se comparte un sistema de creencias respecto a los poderes públicos, la sociedad y el conjunto de derechos y deberes que atribuyen a la condición de ciudadanos (Fleury, 2004). Es decir que no bastaría sólo con el reconocimiento jurídico de la ciudadanía. Debe existir también la posibilidad concreta para la construcción política de esa ciudadanía jurídica en el plano del espacio público, como escenario para la negociación, representación, concertación y/o elección en un marco de autonomía y autorregulación indispensables para el diseño y ejecución de alternativas políticas.

A partir de lo antes planteado seguimos a Fleury (2004) cuando propone cuatro elementos que deben estar presentes en la construcción de la democracia participativa: 1) El reconocimiento de los contrarios y del conflicto; 2) la participación efectiva en la deliberación, que lleva la inclusión política a partir de una garantía más allá de lo procedimental; 3) la redistribución (pero con participación, pues la mera redistribución clientelar no cambia las condiciones estructurales y desaparece la construcción de ciudadanía); y 4) la obtención de una base objetiva como resultado de esa construcción ciudadana, de resultados obtenidos del ejercicio de la deliberación en ese espacio público de relaciones políticas fraguadas en un marco de autonomía. Creemos que estos aspectos señalados por la autora apuntarían a favorecer la repolitización del ciudadano en la actividad participativa en los asuntos públicos, es decir, en el diseño de agendas con base social para que se conviertan en política pública y de los mecanismos de gestión y contraloría social, entre otros.

El tema de la democracia

La participación ciudadana remite a un tipo de democracia en la que el carácter distintivo se encuentra en la sociedad civil, es decir en la acción comprometida de la organización social en procura de objetivos concretos. Nos parece oportuno lo señalado por Rivas Leone (2008):

La democracia constituye un ideal que pretende la libertad y la igualdad de los seres humanos haciéndose efectivo, en la práctica, a través de un conjunto de normas e instituciones específicas, dando origen así a los modernos sistemas políticos democráticos.

Entendemos a la democracia más allá de una aspiración, de un conjunto de valores que son parte de la cultura política de una nación (simbología relacio-

nal). Un entramado o arquitectura jurídica e institucional es requisitoria, pero insuficiente si no encuentra posibilidades de realización. Aquí la acción política construida a partir de la actividad de los actores es vital para que se perfeccione en la realidad.

La acción de los ciudadanos que participan efectivamente debe construir una barrera de protección para los derechos colectivos de aquéllos frente al Estado, es la preeminencia del poder ciudadano sobre el Estado, el control ciudadano. En América Latina a partir de la crisis económica y política sobre todo de los últimos 25 años de pasado siglo XX, se produjeron cambios de orden constitucional que apuntaron a la desestatización de la política, y se abrieron espacios para la revitalización de la sociedad civil (Chaguaceda, 2008). Estamos hablando de un proceso de revisión y cambio tendiente a dar protagonismo a la ciudadanía para la recuperación de la política como actividad que emana de la sociedad o esfera civil y de un entramado institucional capaz de ofrecer garantías a los derechos humanos (políticos, civiles, sociales, económicos y de tercera generación).

En la arquitectura de la esfera pública (que no estatal) aparecen organizaciones ciudadanas, que en el caso venezolano han cobrado importancia como parte del sistema administrativo y político nacional a partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 1999, y el posterior desarrollo jurídico en dicha materia por la vía legislativa, y más recientemente mediante la última Ley Habilitante sancionada en enero de 2006, y cuya vigencia feneció el 31 de julio de 2008. Se produjeron 26 leyes dentro de las cuales se destaca a los efectos del presente trabajo la Ley Orgánica de Administración Pública. Al respecto cabría hacerse algunas preguntas: ¿es más democrática la nación venezolana hoy día? ¿Es compatible el modelo de organización política con los preceptos constitucionales, la acción gubernamental y la cultura política de los ciudadanos venezolanos? ¿De qué tipo de democracia se habla hoy en la Venezuela Bolivariana?

La participación ciudadana en Venezuela: ¿hacia un nuevo modelo de lo público?

Dentro del desarrollo del tema de la participación ciudadana en Venezuela identificamos cuatro fases o etapas que dan cuenta de las características que han asumido los mecanismos de participación en su conformación y funcionamiento. Hemos intentando con ello establecer un análisis respecto al modelo de democracia y la organización administrativa del Estado². En términos históricos concretos, en la Venezuela de los últimos 20 años, el estudio y desarrollo práctico de la participación ciudadana atraviesa por dos modelos esenciales: el vinculado a los procesos de reforma del Estado característicos del modelo de democracia representativa (*Welfare State*) y las experiencias que se han desarrollado en el marco del imperio de la Constitución Nacional de 1999, y en lo que se ha denominado por parte del gobierno Revolución Socialista, lo cual imprime al tema dificultades tanto teóricas como metodológicas.

La participación ciudadana en el marco de los procesos de reforma del Estado

Como ya señalábamos anteriormente, el tema de la participación ciudadana aparece decididamente declarada como política de Estado dentro del marco de reformas del Estado esbozadas y llevadas a cabo a mediados de los ochenta y buena parte de los años noventa³. Esta reforma tuvo a la descentralización como la estrategia fundamental, mediante la ley que permitió la elección de los gobernadores (designados antes de 1989 por el Presidente de la República) y la creación de la figura del Alcalde y su elección popular en cada uno de los municipios que integraban la división político-administrativa del país. Ello cambió de manera significativa los mecanismos de vinculación de los ciudadanos con la administración pública en las regiones y a nivel nacional, además de establecer nuevos escenarios de participación y el surgimiento de liderazgos regionales con vocación de poder real, desarrollando lo estipulado por la Constitución de 1961.

“Cambiaron de manera significativa los mecanismos de vinculación de los ciudadanos con la administración pública en las regiones y a nivel nacional.”

La descentralización llevada a cabo en Venezuela contemplaba, de acuerdo a la ley que rige la materia, la transferencia de competencias administrativas a los estados federales, tanto exclusivas como concurrentes⁴. El balance general indica un mayor desarrollo referido a competencias exclusivas sobre todas aquellas infraestructuras vinculadas a la economía (puertos, aeropuertos, carreteras) y un resultado más tímido en aquellas materias de orden social como salud y educación. “El modelo se inserta y toma su mayor desarrollo de manera selectiva (competencias vinculadas a la economía) contrariamente a los planteamientos de reforma del Estado típicos de la década de los setenta que eran de carácter generalista. Se desarrollan diversas formas de privatización que se concentraron en el otorgamiento de concesiones, *outsourcing* para la operación de diversas actividades administrativas y/o técnicas. La mediación típica de los partidos políticos es desplazada perdiendo fuerza sobre todo en sectores vitales para el crecimiento económico, y es ocupada por sectores empresariales del sector privado” (Córdova Jaimes, 2007).

De tal manera la participación ciudadana nacida del proceso de descentralización y reforma del Estado se incorporó más como un mecanismo de gerencia pública, en sustitución de la vieja administración pública burocrática, y fue concebida y realizada como mecanismo para la prevención de conflictos y garante de eficiencia administrativa. Emergió un tipo de participación consultiva en ciertos temas no medulares de la gestión pública (sobre todo en aquellas competencias exclusivas) conformándose en estrategias cercanas a las comunidades puestas en práctica por aquellos servicios y/o institutos autónomos que se crearon a partir de la transferencia de puertos, aeropuertos, carreteras, etc. En el campo de las competencias concurrentes la población asumió ciertas activida-

des que correspondían al Estado, pero en realidad apuntaba hacia mecanismos administrativos de cogestión/cooptación y/o consulta de índole tecnocrática y no de empoderamiento ciudadano en el sentido en el que lo hemos planteado en este trabajo.

A pesar de lo anterior, el proceso de descentralización inauguró una nueva dinámica política. La creación de la figura de los alcaldes y la elección popular de los gobernadores, produjo el fortalecimiento de liderazgos regionales y locales progresistas y la proliferación de asociaciones vecinales y profesionales de incidencia pública⁵. Sin embargo, en mayor o menor medida los grandes partidos políticos de orden nacional mantuvieron su capacidad de cooptar los grupos de electores, partidos municipales y/o regionales.

La participación ciudadana en la Constitución de 1999. La Ciudadanía Jurídica

Las transformaciones políticas lideradas por el presidente Hugo Chávez en Venezuela (un *outsider* del sistema político instituido tras 1958) comienzan a partir de la aprobación de la nueva Constitución Nacional de la refundada República Bolivariana de Venezuela (RBV) en 1999. En este texto constitucional (que iniciará una tendencia constituyente de corte radical en el continente) se recoge lo relativo a la participación ciudadana como aspecto que define el tipo de Estado y Democracia, pasándose, *de jure*, de una democracia de carácter representativa a un tipo de democracia participativa⁶. Lo cual supondría, de facto, una democracia para la deliberación, la inclusión política y la acción ciudadana, así como la apertura, jurídicamente hablando, de espacios (medios) para la realización política de la ciudadanía.

De tal modo,

[...] a diferencia de la Constitución de 1961, en el régimen constitucional vigente se incluye sin duda alguna, y aquí radica el interés, la figura de la participación ciudadana dentro del sistema jurídico de valores. [...] Con el nuevo sentido finalista se le imprime a la Constitución Bolivariana un signo distintivo respecto a toda nuestra historia constitucional anterior, pues el giro paradigmático asimilado la acerca por primera vez al eje del sistema directo o participativo de gobierno y lo aleja del sistema indirecto o representativo, tradicionalmente acogido. (Núñez Nava, 2007: 8)

En esta Ley Suprema el constituyente asigna a la participación un mecanismo que define al Estado de derecho, no se limita al sufragio, abarca la formación, ejecución y control de la gestión pública, lo cual implicaría un ciudadano activo en la definición de políticas, formación de las leyes y control de su aplicación, en todos los niveles de gobierno, nacional, regional y local (municipal). El principio participativo como eje central en la definición constitucional de la democracia se ha desarrollado mediante una gran cantidad de instrumentos y mecanismos legalmente avalados, como el establecimiento de las Asambleas de Ciudadanos, los Consejos Locales de Planificación⁷ (2005) y más recientemente los Consejos Comunales y otros, que le darían al ciudadano, jurídicamente, la posibilidad de incorporarse en la deliberación y toma de decisiones en materias de interés público.

A la par de la definición de un Estado participativo, desde 2000 hasta 2007 la Asamblea Nacional, con mayoría oficialista⁸, ha delegado en dos oportunidades mediante la ley habilitante poderes legislativos especiales al presidente de la República para que legisle en una serie de materias de interés público. La primera ley habilitante en fecha del 11 de noviembre de 2000, otorgó poderes al presidente para legislar en el lapso de un año en los siguientes ámbitos: financiero, económico y social, infraestructura transporte y servicios, seguridad ciudadana y jurídica, ciencia y tecnología y organización y funcionamiento del Estado. Como resultado de esta ley el presidente elaboró 49 leyes, las cuales fueron uno de los motivos que argumentó la oposición para la primera crisis del gobierno de Chávez que desembocó en el fallido golpe de Estado de 2002.

La segunda y más reciente ley habilitante fue aprobada en segunda discusión el 30 de enero de 2006, facultando al presidente a legislar en diversidad de ámbitos, en un lapso de 18 meses, de lo cual han aprobado y publicado en Gaceta Oficial el listado de 26 leyes del 31 de julio de 2008 en las áreas o ámbitos: militar, agricultura, ganadería, alimentación y servicios, vivienda, administración pública y entes gubernamentales, economía y bancos⁹. En la actualidad estas 26 leyes han generado en sectores políticos, académicos y de ciudadanos organizados movilizaciones de protesta, ya que de acuerdo a estos, se establecen cambios al texto constitucional en materias como la propiedad privada y otros aspectos como la designación de autoridades regionales paralelas a los gobernadores y alcaldes, que serían designadas por el presidente de la República. Materias que fueron denegadas por mayoritaria voluntad popular mediante el Referéndum para la Reforma Constitucional solicitado por el presidente y celebrado el 2 de diciembre de 2007.

Sin embargo aspectos contenidos en la negada propuesta mediante referéndum han sido implementados por vía legislativa, así como la posibilidad de reelección indefinida para el cargo de presidente de la República, lo que a propuesta de Chávez fue sometido a referéndum el 15 de febrero de 2008, saliendo aprobado, cuestión que ha provocado la profundización de la ya existente polarización y profundización del modelo político administrativo que representa el presidente Hugo Chávez.

El modelo administrativo-participativo gubernamental se realiza en medio de la expansión del aparato público, lo que ha dado lugar a la creación y fortalecimiento de una administración paralela (burocracia tradicional) y fondos *ad hoc*, de carácter centralizados, la estatización y re-estatización de empresas¹⁰ y la expropiación de 78 empresas de las áreas de muelles, actividades vinculadas al gas, que le prestaban servicio a Petróleos de Venezuela (PDVSA), algunas con más de 50 años de existencia, en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo, Municipio Lagunillas del Estado Zulia.

Esta burocracia paralela realiza funciones que se solapan con la administración pública tradicional. Ello opera, según nuestro criterio, como mecanismo para otorgar márgenes de maniobra (autonomía) al gobierno y asegura su política nacional y gubernamental mediante la creación de una institucionalidad paralela. Ello se concreta, a partir del año 2003, mediante la creación de programas sociales denominados "Misiones Sociales" (Robinson, Rivas, Sucre,

Barrio Adentro, Identidad, Vuelvan Caras, Hábitat, Negra Hipólita, Milagro, 13 de abril, Che Guevara, José Gregorio Hernández, etc.), en áreas tales como alfabetización, educación primaria, media y superior, salud en atención primaria y diagnóstica en barrios depauperados (mediante un convenio con Cuba en el que atienden 20.000 médicos cubanos), planes de empleo, vivienda y otros¹¹. Todos buscan dar respuesta a las necesidades sociales de amplios sectores excluidos durante años por la inacción del Estado y que constituyen la base social para el proyecto chavista de "Socialismo del Siglo XXI"¹².

En los últimos años se han incorporado nuevos funcionarios (muchos de esto sin experiencia previa ni competencia probada y procedente del estamento militar afecto al presidente) constituyendo una nueva burocracia que, pese a la retórica revolucionaria, reconfigura el modelo burocrático-populista desarrollado durante los primeros 40 años de democracia. La organización del modelo descentralizado desarrollado bajo el imperio de la anterior Constitución de 1961¹³, ha sido diseñada bajo la concepción de una "descentralización desconcentrada" vinculada a los planes de organización del desarrollo de polos económicos, orientada al logro del equilibrio económico previsto en el programa político del presidente Chávez, en el que el "desarrollo endógeno" deviene pauta territorial para el desarrollo económico y social.

La organización y registro de la ciudadanía ha sido un factor clave para el desarrollo de la nueva institucionalidad y el modelo de administración, y el Estado ha diseñado estrategias de diversos tipos para organizar a la población urbana y rural. La primera organización popular fueron los Círculos Bolivarianos, posteriormente las Unidades de Batalla Electoral, los Patrulleros y más recientemente pelotones, escuadras, etc. Con vistas a la contienda para las elecciones de diciembre de 2006 y el referéndum aprobatorio de la reforma constitucional de 2007. Todas estas organizaciones han tenido un carácter plurifuncional, desde apoyo electoral hasta la co-administración de proyectos sociales en zonas específicas para desarrollar actividades electorales y administrativas, del mismo modo que han sido la base popular mediante la cual el gobierno ha promocionado la creciente creación de los Consejos Comunales.

La explosión del poder popular. Los Consejos Comunales

La creación de los Consejos Comunales (CC) como instancias para el desarrollo de la participación ciudadana en Venezuela ha transitado por tres etapas. En la primera de ellas, los CC son parte estructural del Sistema Nacional de Planificación (SNP) cumpliendo un papel articulador en la toma de decisiones públicas en todos los niveles de gobierno, ello como respuesta al giro paradigmático adoptado en la Constitución de 1999. La segunda estaría marcada por la desafectación de estos mecanismos de participación (con auspicio presidencial) del sistema de planificación¹⁴ otorgándoseles un papel ejecutor de políticas públicas y convirtiéndolos en estructuras altamente dependientes del Ejecutivo nacional, quien les otorga personalidad jurídica, financiamiento directo y por ende, ejerce su control político. La tercera etapa está definida por la propuesta de la reforma de la Constitución Nacional mediante la cual se declaraba la

intención de organizar la administración pública y lograr la ordenación administrativa y política a partir de los Consejos Comunales. Debido a las connotaciones que el tema ha adquirido en Venezuela por su vinculación al modelo socialista que el gobierno quiere implementar, esta propuesta fue rechazada en referéndum por la ciudadanía, pero a pesar de ello aspectos contenidos en la misma se han implementado mediante leyes originadas a partir de la ley habilitante concedida al presidente de la República en enero de 2006 y cuyo lapso finalizó el 31 de julio de 2008.

Desde la creación de los Consejos Comunales (CC) en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005, Art. 112)¹⁵, estos eran instancias de articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos, para el ejercicio directo en la planificación y gestión de las políticas públicas, así como de proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones socializadas, es decir que los CC desde esta concepción son parte integrante de un sistema más complejo para la planificación de políticas públicas en el país, sistema que tiene una corta y accidentada historia.

La Constitución Nacional de 1999 establece en su Artículo 99 la existencia de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPPL), presididos por los alcaldes, concejales, representantes de las juntas parroquiales, organizaciones vecinales y grupos organizados¹⁶. Por su parte la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)¹⁷, señala en su Artículo 8 que se promoverá la red de los Consejos Comunales y Parroquiales, llamados a ser el centro principal de participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Mediante la aprobación de la Ley del Poder Público Municipal (LOPPM)¹⁸, a partir del Artículo 112 hasta el 114, se colocaron los Consejos Comunales (CC) como instancias de los Consejos Locales de Planificación, es decir como parte del modelo local de planificación, integrante del Sistema Nacional de Planificación Pública (SNPP).

En marzo de 2006 la Asamblea Nacional aprobó en primera discusión el Proyecto de ley especial de los Consejos Comunales; finalmente el 6 de abril de 2006 fue sancionado¹⁹. La aprobación de la ley y por ende la modificación del Sistema Nacional de Planificación Pública se efectúa al inicio del año electoral en una especie de “emergencia por la participación” promovida desde el gobierno nacional. La creación de 50.000 Consejos Comunales como meta ha sido acompañada por una enorme promoción y publicidad gubernamental por diversos medios públicos (Uzcátegui, 2006).

La ley de los Consejos Comunales debilita instancias locales de participación, ya que coloca a la organización comunitaria existente dentro de una sola estructura superior que serían los Consejos Comunales. Por otro lado los CC entran en conflicto con las instancias gubernamentales locales, llámense Alcaldías y Consejos Municipales, por la lucha en la distribución presupuestaria y competencias. Los CC comportarían en la práctica otro nivel de gobierno, sobre todo si entendemos que los proyectos y el financiamiento de las actividades de éstos se efectuarían directamente por el ejecutivo nacional mediante fondos como el destinado al desarrollo nacional –el Fonden–, el Fides y otros de reciente creación a partir de los ingresos excedentarios de la renta petrolera²⁰. Estos

operarían como suerte de “*bypass* de los niveles estadales y municipales” y germen para el “establecimiento de una institucionalidad paralela” mayormente subordinada al ejecutivo.

Los Consejos Comunales son instancias de base territorial²¹ que formalmente fortalecen la creación de espacios para la deliberación y por ende la creación política ciudadana más allá de la ciudadanía jurídico institucional. Por tanto se hace necesario el cumplimiento de los cuatro aspectos propiciatorios de una construcción política de ciudadanía: el reconocimiento, la participación y la distribución, en el marco de una autonomía. Sería necesario construir alternativas desde la deliberación, lo cual supone reconocer e involucrar la diversidad y eliminar las formas de conflicto “suma cero” e impedir que las organizaciones ciudadanas sean cooptadas o controladas por el Estado, convirtiéndose en instancias gubernamentales. Si bien es necesario un Estado proactivo de la participación ciudadana, seguimos a Fleury (2004) cuando señala:

La burocracia estatal es necesaria como fundamento y soporte material de política de los ciudadanos. Sin embargo, la ciudadanía no puede dejar de ser reducida a la normativa estatal, pierde de esta forma su dimensión subjetiva y emancipadora.

Hemos identificado aspectos formales generales sobre los Consejos Comunales. Al momento de la fecha de este trabajo el proceso de instalación para su conformación y funcionamiento se encuentra en desarrollo. Veamos algunas críticas que se han formulado:

1) La promoción los CC se efectúa en medio de una polarización política extrema, el país dividido entre aquellos que apoyan a Chávez y su gobierno y la otra mitad que lo adversa y quisiera verlo fuera del poder. A pesar de que el elemento principal de la imagen institucional del gobierno es “Venezuela ahora es de todos”, la existencia de mecanismos que se han aplicado para la exclusión, como listas o registros contentivos de los nombres y datos de los ciudadanos que apoyaron con sus firmas la convocatoria al referéndum revocatorio del mandato presidencial han sido aplicadas en los diferentes niveles de la administración pública, como elemento de control y filtro para el ingreso a ella, obtención de créditos públicos, becas²², contratos y otros.

Otro aspecto singular estaría en que la Ley de los CC, de abril de 2006, en los Artículos 13 y 14 establece como requisitos para ser elegidos en cargos de coordinación o vocería el estar inscrito en el Registro Electoral Permanente. ¿Cómo se compatibiliza esta exigencia en un país en el cual el voto no es obligatorio de acuerdo a la Constitución Nacional, y a las dudas de gran parte de la población respecto al registro en listas en las cuales se puede “verificar el *status* político” de los ciudadanos?

2) Se ha tendido a reducir el reconocimiento de la base experiencial participativa de las comunidades. En plano de la realidad se obvian estructuras como las asociaciones vecinales, los Comités Técnicos de Tierras, las Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Agua (Arconada, 2005) y las juntas parroquiales²³; los CC compiten con gobiernos locales como se ha referido ya en este trabajo

en ciertas materias. "Cuando se autorizó la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, el Ejecutivo Nacional ordenó cambiar los porcentajes de las asignaciones, de manera que de los fondos programados a través de Fides y LAEE, el 42 por ciento se distribuirá a los gobernadores, el 28 por ciento a los alcaldes y el 20 por ciento a los Consejos Comunales" (Armas, 2007). De acuerdo con declaraciones del diputado Sanguino (oficialista) a partir de la reforma de la Ley de Fondo Intergubernamental para la Descentralización y de la Ley de Asignaciones Especiales, se destinará el 50 por ciento de la asignación a los Consejos Comunales y el restante 50 por ciento se distribuirá entre los gobernadores y los alcaldes (Armas, 2007). Como puede verse, los niveles subnacionales de gobierno se debilitan frente a una estructura que aún a la fecha de escribir este trabajo no está clara.

En 2008 y como parte de la política declarada por el ejecutivo denominada reimpulso de la revolución, se creó el Servicio Autónomo - Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONAC) como servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Finanzas y regido por las disposiciones contenidas en la ley que lo originó y su reglamento. A partir de una junta directiva conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, el objeto del SAFONAC es financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros. Se estipula que la transferencia de los recursos financieros se realice por medio de las unidades de gestión financiera creadas por los CC.

3) Autorización por parte del ejecutivo nacional. Los CC requieren registrarse en el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social (MPS)²⁴ en una comisión presidencial del poder popular que tiene a su vez subniveles local y regional, así como financiamiento directo del ejecutivo nacional, y establecen una dependencia directa del despacho presidencial, con una autonomía limitada por los controles presupuestarios precedentes a la creación de los CC (y actualmente en ampliación) y con el ascenso de funcionarios de procedencia militar.

4) Centralización y limitaciones a la autonomía y eficiencia²⁵. Estudios recientes (Colectivo de Autores, 2009) arrojan que la percepción sobre los CC y su desempeño está atravesada por la polarización que vive la sociedad venezolana y por el sesgo de premura instrumental de implementación. Es posible encontrar, dentro de los testimonios coloreados por la polarización ideológica, tendencias centrales que arrojan luz sobre el estado actual de este fenómeno. La población entrevistada reconoce el atractivo de acercar "el gobierno a la gente" y se aprecia el énfasis en protagonismo local que el proceso constitutivo de los CC impulsó. Al mismo tiempo la investigación pone en evidencia las carencias de capacidades técnicas necesarias para las amplias funciones inversoras y administrativas que buscan asumir, conflictos con las comunidades donde se enclavan, instrumentalización por parte del Estado Nacional para implementar políticas sociales, propaganda electoral y movilización política. Ello contrasta con pesquisas que, aun ofreciendo métodos y técnicas operativas, enfatizan

el valor político de estas experiencias de formas cercanas a la visión oficial²⁶ (Harnecker, 2008).

Ciertamente debido a la vocación del poder (a su lógica intrínseca), el gobierno como estructura de dominación y los partidos políticos de oposición de diversa índole que persiguen dominar alcanzando el poder intentan permear estas estructuras de participación popular a los efectos de reproducirse. Ello coloca la cuestión de los CC en esa lógica en la que los ciudadanos están enfrentados a intereses que en la mayoría de los casos son extraños a su agendas naturales, vinculados a la proximidad que da el espacio local *versus* intereses de referencia nacional y de corporaciones partidistas. La búsqueda de la autonomía, el reconocimiento y la participación para la construcción de espacios públicos deliberativos y de decisión es una meta a la que hoy todavía no llegamos.

La participación ciudadana y el nuevo modelo de administración pública del Estado nacional

Finalmente trataremos una etapa que se encuentra en pleno desarrollo y sus consecuencias aún no pueden predecirse con exactitud, y es la que relacionamos con la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública²⁷, producto de la Ley Habilitante otorgada al presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional en enero de 2006, abriéndose así la cuarta etapa del desarrollo de la participación ciudadana en Venezuela. En esta se establecen una serie de aspectos vinculados a la reordenación territorial, nuevos mecanismos de la administración pública, que reconfiguran las relaciones y tareas de los ciudadanos respecto a la administración pública nacional. Aunque esta ley novísima (del 31 de julio de 2008) carece de reglamento ya se encuentra vigente y sus efectos son percibidos en el funcionamiento del Estado, por lo que en relación con el tema de la Reforma del Estado y el aspecto de la participación resulta interesante y necesario su tratamiento dentro de este trabajo.

Aspectos generales de la administración pública y el establecimiento de una administración pública de corte nacional

En términos generales la ley revierte el proceso de descentralización administrativa desarrollado en el país a partir de la década de los noventa, priorizando mecanismos como la desconcentración, delegación, acuerdos de gestión, encomiendas, que tienen depositario en los órganos centrales de la administración pública, que concentran la potestad administrativa. No queda definida claramente la participación ciudadana en términos políticos en la conducción de los asuntos públicos, más allá de los aspectos administrativos, de gestión y contraloría social.

La ley se encuentra integrada por 173 artículos mediante los cuales formalmente y de acuerdo a la parte motivacional del instrumento jurídico se busca “regular los compromisos de gestión, crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas (sic), planes y proyectos públicos; así como establecer las normas básicas sobre los

archivos y registros de la Administración Pública". De acuerdo a esto la ley, que recoge las bases del nuevo modelo administrativo del Estado venezolano, coloca su acento en una función co-gestionaria y dibuja una acción participativa de los ciudadanos enmarcada dentro de un tipo de participación consultiva con fuertes rasgos y dependencias de la política nacional. Veamos algunos de esos aspectos:

Incorporación de los CC en la estructura administrativa del Estado

Un elemento innovador de acuerdo a la exposición de motivos de la ley, es "la incorporación de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria que utilicen recursos públicos, como sujetos obligados en el cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos".

Este aspecto es revelador, desde nuestro criterio, debido al hecho que aquellas estructuras comunitarias serán activas si son depositarias de recursos provenientes del Estado, y esto es sólo posible si se les han aprobado proyectos de desarrollo (construcción, mantenimiento, etc.) por parte del gobierno central, siempre bajo las modalidades que establece la propia ley, y dentro del marco de las políticas y estrategias definidas por la administración pública. Tal situación, convierte de hecho a los ciudadanos en funcionarios públicos, con las obligaciones del caso. Esta norma, además de lo establecido en el Art. 3 Numeral 2, en concordancia con el Art. 4 Numeral 11 de la Ley Contra la Corrupción, le da a los ciudadanos que operan los Bancos Comunales de los Consejos Comunales el carácter de funcionarios públicos, ya que estos particulares administran recursos económicos provenientes del patrimonio público. En consecuencia de lo anterior los mismos estarán sometidos a las sanciones, acciones y medidas previstas en la mencionada ley contra la corrupción.

Se trataría así entonces del desplazamiento del ciudadano, convirtiéndolo en actor vinculado al Estado, lo cual afecta aspectos medulares de la tradición socialista de estirpe consejista y de las contemporáneas tendencias comunitaristas y de promoción de interfaces socioestatales (Isunza y Olvera, 2006). Ello ofrece un campo de experimentación positivo. Sin embargo, si el modelo se consagra como uno que impulsa "un mar de participación y gestión... con un milímetro de profundidad" y permanece el Ejecutivo (y sus decisiones) como exclusivo ente articulador de activismo local, se asiste a un proceso de desinstitucionalización y clientelismo en vez de a una promoción de auténtico empoderamiento ciudadano.

El papel de los CC, asignado por la novísima Ley de Administración Pública se centra en aspectos co-gestionarios y consultivos, como lo señala el Art. 132 de la referida ley en materia de convenios de gestión:

Los compromisos de gestión son convenios celebrados entre órganos superiores de dirección y órganos o entes de la Administración Pública entre sí, o celebrados entre aquellos y los Consejos Comunales o las comunidades organizadas y organizaciones públicas no estatales, de ser el caso, mediante los cuales se establecen compromisos para la obtención de determinados resultados en los respectivos ámbitos de competencia, así como las condiciones para su cumplimiento, como contrapartida al monto de los recursos presupuestarios asignados.

Centralización de la administración pública

Un aspecto presente en la ley es el carácter centralizador de la administración pública que consideramos contradictorio con el discurso y la ciudadanía jurídica establecida a partir de la Constitución Nacional en 1999. La ley es profusa y clara en mecanismos de delegación (desconcentración administrativa) de actividades a las comunidades y al ciudadano organizado, pero siempre conservando la titularidad sujeta a los controles administrativos, técnicos y políticos de la administración central.

“La ley, que recoge las bases del nuevo modelo administrativo del Estado venezolano, coloca su acento en una función cogestionaria.”

La ley incorpora entre los Órganos Superiores del Nivel Central de la Administración Pública Nacional a la Comisión Central de Planificación, la cual es presidida por el Vicepresidente Ejecutivo de la República y se concibe como el órgano superior de coordinación y control de la planificación, encargado de garantizar la armonización y adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional. Como han sido definidos por el instrumento jurídico en cuestión los CC como sujetos de la administración pública en tanto ejecutores de planes, proyectos y /o actividades, por convención de gestión, delegación etc., se convierten de hecho en estructuras ejecutoras de la política nacional en armonía con dichos planes.

Los Artículos 18 y 19 establecen claramente la centralización como principio de control de gestión. Veamos su contenido:

El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados. (Art. 18)

Aquí lo que cabría preguntarse en función de los argumentos teóricos expresados es: ¿cómo pueden conciliarse los mecanismos tendientes a la “democracia participativa y protagónica” señalada en la Constitución Bolivariana, con un modelo centralizado de planificación y gestión pública? En realidad esta ley lo que ha hecho es darle legalidad a la práctica seguida desde que se inició la conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales, reforzando las barreras a una participación ciudadana autónoma y bloqueando los mecanismos sostenibles de inclusión y repolitización de la ciudadanía.

La nueva geometría del poder

Fue uno de los aspectos propuestos en la reforma constitucional por parte del presidente Chávez. En términos llanos, la distribución del poder establecida por medio de la ley de elección popular de gobernadores y alcaldes que acercó la política a los ciudadanos, cambiaría mediante una nueva ordenación realiza-

da de acuerdo con las necesidades de desarrollo identificadas por el gobierno nacional. Ello se ve cristalizado mediante lo establecido en el Artículo 70 de la nueva Ley de Administración Pública, mediante la creación de las autoridades regionales. Veamos:

La Presidenta o Presidente de la República podrá designar autoridades regionales, las cuales tendrán por función la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto.

Como puede observarse estas autoridades regionales funcionarían de manera teóricamente conjunta con las autoridades legítimamente elegidas por los ciudadanos en los estados y municipios, limitando además de la distribución presupuestaria por concepto de situado constitucional, la acción de los gobernadores y alcaldes. Esta situación, dentro de la dinámica oposición-oficialismo, introduce desequilibrios a partir del signo político de las o los alcaldes y gobernadores electos.

Las recientes decisiones del gobierno central, en las que se retiran funciones y competencias tanto exclusivas como concurrentes a gobiernos municipales y a la Alcaldía Mayor de Caracas, así como a casi todas las gobernaciones y/o alcaldías en manos de opositores, han fracturado el principio administrativo establecido en la constitución nacional venezolana, lo que ha mermado la capacidad de implementación y resolución de demandas de los ciudadanos.

A la par de esto, es significativo lo establecido en el Artículo 24 de la también nueva ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)²⁸, cuando se establecen las regiones Estratégicas de Defensa: “Es un espacio del territorio nacional con características geoestratégicas, establecido por el Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana sobre la base de la concepción estratégica defensiva nacional para planificar, conducir y ejecutar operaciones de defensa integral, a fin de garantizar la independencia, la soberanía, la seguridad, la integridad del espacio geográfico y el desarrollo nacional”. En la práctica el presidente, en tanto comandante y jefe de la FANB, y de acuerdo a la planificación centralizada, podrá establecer regiones de defensa con autoridad y funciones administrativas, que conjuntamente con las autoridades regionales son las encargadas de coordinar planificar aspectos clave que corresponderían a los niveles de gobiernos subnacionales y locales²⁹. Lo cual, en la presente dinámica de militarización del funcionariado, introduce elementos ajenos a la tradición democrática republicana (e incluso socialista renovadora) que buscaba impulsar la Constitución de 1999 y complica el caldeado escenario nacional.

Conclusiones

1. Los procesos y mecanismos de participación en el marco de la reforma del Estado venezolano llevada a cabo en la década de los ochenta y noventa, cumplieron una función instrumental en la tarea de optimizar procesos de

eficiencia que se desprendieron del modelo de gerencia pública pero con un mínimo impacto en la tarea de la repolitización. Ello acaeció en medio de una crisis nacional evidenciada por el descrédito de los partidos tradicionales, el incremento de la inseguridad y el empobrecimiento ciudadanos, así como de la adopción parcial del modelo neoliberal.

2. En la etapa posterior, con la Constitución de 1999, el tema de la participación ciudadana se ha resuelto mediante un entramado jurídico que establece mecanismos para su realización como derecho y deber, pero en el marco de transformaciones jurídicas y políticas que paulatinamente recentralizan la administración pública, ocasionando una suerte de contradicción entre los preceptos constitucionales que obligan a la apertura de espacios y mecanismos flexibles. Se refuerza la reestructuración de una matriz estadocéntrica versus otra policéntrica capaz de involucrar la participación de los ciudadanos, dando lugar a una nueva especie de “democracia delegativa” articulada con una administración paralela y acompañada por una “ciudadanía de baja intensidad” cogestionaria de una política pública clientelizadora (O’ Donell, 2009).
3. Los mecanismos puestos en marcha han terminado por definir una racionalidad de orden administrativista, ejecutiva, que procura la solución de problemas, sin mayor impacto en la búsqueda de soluciones alternativas a la política oficial, con niveles de control central de orden civil y militar, definidos en las leyes recientemente aprobadas y sancionadas mediante ley habilitante.
4. Se han reproducido mecanismos tendientes al clientelismo y la corrupción típicos de los últimos años de la democracia representativa, por lo que se haría necesario discutir la crisis que ello representa para un modelo político que, según el gobierno, es producto e impulso de una revolución radical. Lo más sintomático resulta que la pretorianización del poder parece amenazar incluso a los aliados no incondicionales del ejecutivo, quienes ya comienzan a reaccionar cuando ven bajo asedio sus espacios de representación política³⁰. El reto es impedir el afianzamiento de un modo de hacer y vivir la política donde los derechos y deberes ciudadanos se sustituyan por favores y lealtades, ahogando la esperanza y protagonismo populares orientados hacia una democracia participativa.

Bibliografía

- Andara Matos, Abraham E. 2007 “La Política en tiempos de oscuridad” en *Reflexión Política. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga* (Bucaramanga: IEP-UNAB) Año 9, Nº 18.
- Arconada, Santiago 2006 “Mesas Técnicas de Agua y Consejos Comunitarios de Agua” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas: FCES-UCV) Vol. 11, Nº 3, septiembre-diciembre.
- Armas, Mayela 2007 “Más fondos para los Consejos Comunales” en *El Universal* (Caracas) Sección Economía, 12 de enero.
- Bresser Pereira, Carlos y Cunill, Nuria 1998 “Entre el Estado y el Mercado: Lo público no Estatal” en *Lo público no estatal en la Reforma del Estado* (Caracas: Clad y Paidós).

- Brewer Carías, Allan R. 2002 "El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela" en *AAVV Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM).
- Castillo, Laura H. 2008 "Consejos Comunales con Pronóstico Reservado" en *El Nacional* (Caracas) Sección Domingo Siete Días, 14 de septiembre.
- Chaguaceda, Armando (comp.) 2008 *Democracia, participación y ciudadanía: perspectivas latinoamericanas* (Costa Rica: FLACSO).
- Colectivo de Autores 2009 *Estudio cuantitativo de opinión sobre los Consejos Comunales* (Caracas: Centro Gumilla del Observatorio de Participación y Convivencia Social de Venezuela) junio.
- Córdova Jaimes, Edgar 2007 "Los modelos de Administración pública y espacios de participación ciudadana" en *Reflexión Política. Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga* (Bucaramanga: IEP-UNAB) Año 9, N° 18.
- Fleury, Sonia 2004 "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad" en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya).
- Harnecker, Marta 2008 *Gobiernos comunitarios. Municipio Libertador, Estado Carabobo, Venezuela* (Caracas: Centro Internacional Miranda-Monte Ávila Editores Latinoamericanos).
- Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (comps.) 2006 *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (México: Porrúa/Universidad Veracruzana/CIESAS).
- "Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública" 2006 en *Gaceta Oficial* (Caracas) N° 38.591, 26 de diciembre.
- "Ley de los Consejos Comunales" 2006 en *Gaceta Oficial Extraordinaria* (Caracas) N° 5.806, 10 de abril.
- Lander, Edgardo 2007 "El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 22, septiembre.
- Madoery, Oscar 2001 "Actores territoriales y política de desarrollo endógeno" en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales) N° 18.
- MINPADES 2006 "Consejos Comunales Base del Poder Popular, ¡Construir El Poder Desde Abajo!" en <<http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php>> acceso en 15-7-2006.
- Núñez Nava, Rosa Virginia 2007 "La participación ciudadana. Cambio paradigmático de la Constitución venezolana" en *Cuestiones Políticas* (Maracaibo: Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia) N° 39.
- O' Donnell, Guillermo 2009 "Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales" en Gómez Álvarez, David (comp.) *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina* (Guadalajara: ITESO).
- Rivas Leone, José Antonio 2008 "Democracia y Derechos Humanos en la Globalización: Un aproximación a Venezuela" en *Reflexión Política. Revista del*

Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (Bucaramanga: IEP-UNAB) Año 10, N° 19, junio.

Uzcátegui, Rafael 2006 "Consejos Comunales: Autonomía y Movimientos Sociales" en *Venezuela Analítica*, <www.analitica.com> acceso en 15-7-2006.

Notas

1 Esta publicación es parte de un proyecto de investigación financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT) de la Universidad Nacional Experimental "Rafael María Baralt" (UNERMB).

2 El análisis parte de los esfuerzos llevados a cabo a partir de finales de la década de los ochenta. Los procesos de organización ciudadana previos a esta etapa –como la generación de las "asociaciones de vecinos" en las zonas centrales urbanas del país, que se iniciaron con mayor fuerza en la década de los setenta, y las manifestaciones de protesta a comienzos de los ochenta– son considerados dentro del esquema analítico como antecedentes de la conformación del capital social y bases para el afrontamiento de la repolitización de la esfera civil en el país.

3 En 1984 se nombra una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, cuyos análisis fueron, en lo fundamental, desoídos por las cúpulas de los partidos (Acción Democrática y COPEI) que dominaban la vida pública nacional (Brewer, 2001).

4 Las competencias exclusivas están relacionadas con aquellas de orden económico, de infraestructura para el desarrollo, puertos, aeropuertos, carreteras y minas. Las concurrentes están relacionadas a su vez con aquellas de orden social y asistencial, salud, educación, ciencia y tecnología y otras.

5 Destacando ejemplos como las asociaciones de moradores y la popular ejecutoria del partido "Causa R" en la alcaldía caraqueña.

6 "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 la obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica" (Art. 62 de la Constitución de la RBV).

7 Originalmente planteados en la Ley de Poder Público Local (en junio de 2005) y posteriormente modificada con la sanción de la Ley de Consejos Comunales (en abril de 2006), la cual crea los Consejos Comunales con una estrecha vinculación con el poder ejecutivo.

8 Los partidos opositores declinaron presentarse a las parlamentarias de 2005, en una decisión de enormes costos políticos.

9 Fueron 65 las leyes aprobadas durante el período habilitante de Hugo Chávez Frías. Además, otros 16 proyectos de leyes fueron discutidos pero finalmente se enviaron a la Asamblea Nacional para que sea este cuerpo legislativo el que tome la decisión última respecto de su sanción.

10 El Estado Venezolano ha re-estatizado y estatizado la siguientes empresas: CANTV Teléfonos (en 2007), Empresas de cemento (el 3 de abril de 2008), la Siderúrgica Sidor (el 12 de mayo de 2008), el Banco de Venezuela (en julio de 2008) y la compañía de Distribución de combustibles líquidos (nueve empresas, en agosto de 2008).

11 Para un análisis ver Lander, op. cit., págs. 71-73.

12 Véase el Plan Nacional Simón Bolívar. En 2007 el presidente solicitó una reforma de 33 artículos de la Constitución Nacional, en la que se introducían cambios estructurales de la organización político-administrativa del estado venezolano, que establecerían el socialismo como forma política del Estado venezolano. Se realizó el referéndum consultivo y el proyecto fue rechazado por la población el día 2 de diciembre de 2007.

13 Véase el Art. 137 de la Constitución de 1961 (G. O. Extraordinaria, N° 662, 23 de Enero de 1961).

14 Mediante la promulgación de la Ley de Consejos Comunales en la Gaceta Oficial N° 5.806 del 10 de abril de 2006.

15 En Venezuela a la fecha funcionan 26.143 Consejos Comunales, de los cuales el 46,6% ejerce la participación por medio de canales oficiales (Castillo, 2008).

16 En Venezuela existen 337 municipios y 1088 parroquias.

17 Publicada el 16 de mayo de 2002 en la Gaceta Oficial 37.463.

18 Publicada el 8 de junio de 2005 en la Gaceta Oficial 38.204.

19 El 2/3/2006 sufrió la primera discusión y se aprobó el 23/3/2006. Se dió la segunda discusión y finalmente el 6/4/2006 fue sancionada. El proceso que llevó a su aprobación fue de cinco semanas (del 2 de marzo al 6 de abril), tiempo insuficiente para generar un proceso importante de consultas y participación de las organizaciones y estructuras de ciudadanos preexistentes en el país en los 337 municipios existentes.

20 El presupuesto nacional de 2007 fue elaborado sobre la base del costo del barril de petróleo en 25

dólares estadounidenses. Los ingresos por encima de 25 dólares conforman ese fondo nacional que maneja directamente el gobierno central y que es distribuido para el mantenimiento de programas sociales y financiamiento de proyectos especiales, dentro de ellos los que surjan de los CC. Ello involucra cifras astronómicas escasamente fiscalizadas y fuentes de corrupción, si consideramos que la producción de barriles diarios del país está muy cerca de los tres millones de barriles por día.

21 Los CC abrigan entre 200 y 400 familias, y se constituyen con base a un mínimo de 20 familias en las áreas rurales y 10 en las zonas indígenas. Aunque identificados como espacios de contenido popular y chavista, se han constituido en ambientes urbanos, habitados por clases medias y de tendencia opositora (Lander, 2007: 77).

22 Nos referimos en primer lugar a la llamada "Lista Tascón", elaborada por el Diputado oficialista Luís Tascón a partir de las de firmas obtenidas para solicitar la convocatoria del Referéndum presidencial. Dichas firmas le fueron entregadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE-poder electoral). Las mismas aparecían en el sitio web del referido diputado y se podían consultar públicamente. Posteriormente se generó la llamada "Lista Maisanta", ya con mayores datos sobre el voto ejercido por cada ciudadano y su identificación político-partidista. Esta situación ha sido uno de los elementos que más ha generado conflicto en el país al punto que el propio presidente después de dos años públicamente ordenó "enterrar la Lista Tascón" (el 15 de abril de 2005), lo que significó el reconocimiento de su existencia y aplicación como mecanismo de exclusión.

23 En la página web del antiguo Minpades (ahora Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social) se señala que "el Consejo parroquial debería entonces estar conformado por los diferentes voceros comunales" reconociendo una pluralidad acotada por el nuevo esquema de participación.

24 El Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPS) nace oficialmente el 27 de junio de 2005 (con el nombre de Ministerio de Participación y Desarrollo Social, MINPADES) mediante el Decreto N° 3.753 de la Presidencia de la República, publicado en Gaceta Oficial N° 38.262 del 31 de agosto de 2005. La Gaceta Oficial N° 38.654 publicada el 28 de marzo de 2007 cambia de nombre a MPS.

25 Es ilustrativo el concepto de poder señalado en el instructivo elaborado por el antiguo Minpades. Veamos: "Poder es la capacidad que tiene una persona, un grupo o sector social para usar y disponer de recursos propios o que han encomendado. Es la capacidad para realizar una idea. Es el hecho de te-

ner la fuerza para concretarla". Como puede verse se desprende de tal concepto que el poder es el uso de ciudadanía mas no la construcción de la misma; es la capacidad de realizar ideas, aspiraciones y la fuerza para concretarla se remite así a la disposición de recursos, es decir a la ejecución. Tal definición se aleja bastante de las definiciones de construcción de ciudadanía esbozadas en este trabajo y se acerca a los tradicionales mecanismos de cooptación y co-administración, controlados por el núcleo central del poder nacional.

26 Debe destacarse, sin embargo, que el trabajo del Centro Internacional Miranda (adscrito al gobierno de la RBV) y concretamente de sus mejores investigadores (M. Harnecker, M. Lebowitz) responden a trayectorias y visiones anteriores y no necesariamente coincidentes con la tendencia centralista, estatizadora y personalista actualmente en expansión en el seno del chavismo. Por ello no serían descartables conflictos con el ejecutivo o sus funcionarios en un futuro más o menos mediato.

27 El decreto N° 6.127 con Rango, Valor y Fuerza de Ley, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.890 del 31 de julio de 2008, deroga la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Gaceta Oficial N° 37.305 con fecha de 7 de octubre de 2001.

28 Decreto N° 6.239, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.891 del 31 de julio de 2008.

29 La referida ley en el Artículo 26, Números 7, 10 y 11, deja claramente establecidas funciones que se solapan a las autoridades civiles en y de niveles sub-nacionales y locales. Artículo 26: "Corresponden a los Comandos de Regiones Estratégicas de Defensa Integral, a las Zonas Operativas de Defensa Integral y a las Áreas de Defensa Integral las funciones siguientes: [...] 7) Planificar, organizar, coordinar y supervisar el apoyo a las autoridades civiles y participación activa en el desarrollo de la región bajo su responsabilidad; [...] 10) Coordinar el apoyo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, para el restablecimiento del orden público en su jurisdicción territorial correspondiente; [...] 11) Coordinar con las instituciones del sector público y privado, la participación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la planificación del desarrollo de la región".

30 Ver rechazos de los partidos Patria para Todos (PPT) y Comunista (PC) ante los llamados a disolución emanados del gobierno con vistas a reforzar el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y la reciente crítica a la nueva Ley Electoral propuesta (y aprobada en primera instancia) dentro de la Asamblea Nacional, que los despojaría de curules tras la próxima elección de 2010 ante una previsible masa de votos capturados por el PSUV.