

Democratización

Año 4, Número 20

Luces y sombras de la descentralización

Edgardo Mondolfi Gudat

Venezuela (1983-1995). Una mirada política
al país de fin de siglo

Luis Fernando Castillo Herrera

De la democracia representativa al poder
comunal: la fragmentación política
como estrategia de deconstrucción
del Estado democrático en Venezuela

María Isabel Puerta

Rafael Ramírez Colina: “Los problemas
no esperan a que se reconstruya
el tejido democrático y la institucionalidad:
la gente necesita soluciones”

Pedro Pablo Peñaloza

JULIO 2022



Democratización

Julio 2022

Año 4, Número 20

Luces y sombras de la descentralización

Edgardo Mondolfi Gudat

Venezuela (1983-1995). Una mirada política
al país de fin de siglo

Luis Fernando Castillo Herrera

De la democracia representativa al poder
comunal: la fragmentación política
como estrategia de deconstrucción
del Estado democrático en Venezuela

María Isabel Puerta

Rafael Ramírez Colina: “Los problemas
no esperan a que se reconstruya el tejido
democrático y la institucionalidad: la gente
necesita soluciones”

Pedro Pablo Peñaloza

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

De la democracia representativa al poder comunal: la fragmentación política como estrategia de deconstrucción del Estado democrático en Venezuela

María Isabel Puerta

Bases político-normativas de la democracia participativa

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se introduce el concepto de democracia participativa en reemplazo de la representatividad que hasta ese momento caracterizara al modelo político en Venezuela. La incorporación de este atributo reflejaba la aspiración del proyecto político de Hugo Chávez de “refundar una sociedad democrática, participativa y protagónica”, como quedó señalado en el preámbulo de la Constitución de 1999. Esta incorporación representa un cambio en la concepción de la democracia, al considerar otras formas de expresión directa de la soberanía que además necesitaba de un conjunto de leyes para su desarrollo, anticipando las transformaciones de naturaleza política, económica, social, educativa y cultural que

habrían de venir, con la transversalización de la constitución por el principio de la participación¹.

La transición de la Constitución de 1961, que en su artículo 3 señalaba: *“El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”* dio paso a la Constitución de 1999 cuyo artículo 5 expresa que: *“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”*.

La aspiración de profundización de la democracia se justificó en la incorporación de la participación y el protagonismo de la sociedad en la conducción política, en la evolución de un modelo de democracia que como transición desde el modelo autoritario de principios del siglo XX en Venezuela asumió el derecho al voto como su ampliación, buscando disminuir la brecha entre los mandatarios y el pueblo como soberano² pero que con el tiempo y el desarrollo no solo institucional sino además social, se fue haciendo insuficiente.

La Constitución de 1999 incorporó la noción de participación, extendiendo la que tradicionalmente se asociaba con la democracia, sin eludir la representatividad al conservar los órganos legislativos. Esta constitución da cuenta de instrumentos que no solo le reconocen al pueblo un mayor protagonismo en la toma de decisiones públicas, sino que además le facilitan herramientas

1 Ricardo Combellás, “Representación versus participación en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Análisis de un falso dilema” En *El Sistema Político en la constitución Bolivariana de Venezuela* (Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 2006), 67-81.

2 Reinaldo Rojas, “De la democracia representativa a la democracia participativa y protagónica” (*Seminario Venezuela and the Caribbean: Crisis and Integration*. Centre for Latin America and the Caribbean, West Indies University, 2002).

con las cuales pueden controlar la gestión parlamentaria, como la rendición de cuentas, mecanismo de control de la toma decisiones para la protección de la voluntad popular de la cual son mandatarios.

El modelo político desarrollado a partir de esta concepción protagónica y participativa de la democracia descansa en un conjunto de leyes que se fueron instrumentando a lo largo de las últimas dos décadas. A partir de la Constitución de 1999, comienza la confección de un complejo entramado legal sobre el que se construiría el poder popular, tratándose de un modelo incremental de cambio institucional que no estuvo presente en la propuesta inicial del entonces candidato Hugo Chávez en 1998³.

De la Democracia participativa y protagónica, a la Revolución Socialista del Siglo XXI y el Estado comunal: una caracterización del proyecto político revolucionario

La noción de *democracia participativa y protagónica* ha acompañado el discurso y las acciones políticas del chavismo desde su llegada al poder en Venezuela. Sin embargo, esa aspiración daría un giro con la llamada revolución al adoptar la bandera del Socialismo del Siglo XXI, que como lo señala López Maya⁴, alteró “*el rumbo del país hacia un proyecto político distinto al concebido por la CRBV 1999*”, aun cuando desde las corrientes disidentes del propio chavismo se argumenta que “*el poder popular fue la piedra angular de la revolución bolivariana*”⁵. Ahora bien, a pesar de los esfuerzos por

3 Margarita López Maya, “Socialismo y comunas en Venezuela”, *Nueva Sociedad* (Nueva Sociedad, April 16, 2018), <https://nuso.org/articulo/socialismo-y-comunas-en-venezuela/>, 59.

4 Margarita López Maya, *El ocaso del chavismo*, vol. 124 (Caracas, Venezuela: Editorial Alfa, 2016), 105.

5 María Pilar García-Guadilla and Ulises Castro, “*¿Logrará Sobrevivir El Poder Popular?*,” NACLA (NACLA, March 11, 2022), <https://nacla.org/comunas-poder-popular-venezuela>, 1.

consolidarlo, hacia finales de su tercer mandato la preocupación de Chávez fue la falta de profundización de la revolución dadas las fallas en la consolidación del Estado comunal⁶.

Con el argumento de la representación del pueblo, en Venezuela se ha vivido un proceso de transformación institucional a partir de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (1999) produciendo una nueva constitución que luego mediante una enmienda constitucional (2009), introdujo cambios más profundos que terminarían modificando las condiciones para el ejercicio del poder en Venezuela. Se ha distorsionado el ejercicio tanto horizontal como vertical del poder, con el control que ejerce el Ejecutivo Nacional sobre el resto de los poderes públicos⁷, así como un progresivo debilitamiento de la participación, más recientemente en el marco de la promoción del *Estado comunal*⁸.

El discurso oficialista promovió las instancias y los instrumentos para el fortalecimiento de la participación, mientras que paralelamente en su despliegue de políticas públicas, éstas evidenciaban la profundización del control por parte del poder central. Basta con indagar sobre el entramado institucional que

6 María Isabel Puerta Riera, "Indicadores de democratización en los Consejos Comunales. Caso de estudio: estado Carabobo," en *Indicadores de democratización en los Consejos Comunales. Caso de estudio: estado Carabobo*. (Universidad Central de Venezuela, 2013).

7 Human Rights Watch, ed., "Una década de Chávez" Human Rights Watch (Human Rights Watch, September 12, 2017), <https://www.hrw.org/es/report/2008/09/18/una-decada-de-chavez/intolerancia-politica-y-oportunidades-perdidas-para-el>.

8 María Isabel Puerta Riera, "Democracia en transición: caracterización de la democracia venezolana en el período 1999-2013," en *Democracia en transición: caracterización de la democracia venezolana en el período 1999-2013*, 2013.

promueve ese Estado paralelo, constituido por el sistema de las misiones, en el cual D'Elia identifica cuatro impactos⁹:

- a) Impacto social: inclusión e igualdad social
- b) Impacto político: democracia participativa y protagónica
- c) Impacto institucional: cambios en la visión de Estado y en el papel de las instituciones.
- d) Impacto cultural: cambios en los valores, identidades y comportamientos.

El propósito estuvo en apuntalar una plataforma ideológica, con impactos *político* e *institucional*, para luego afianzar el proyecto político revolucionario a través de los impactos *social* y *cultural*. Esta estrategia respondía a la necesidad de sustituir al *Estado Burocrático* y preparar el terreno para la consolidación del *Estado Revolucionario*, todo esto sostenido por PDVSA cuyos aportes contribuyeron a financiar la implementación del sistema, propiciando la creación de organismos y entes de financiamiento caracterizados por la opacidad sobre su funcionamiento, al no estar sometidos al control legal-institucional¹⁰. Esta estrategia condujo a la pérdida de su impulso inicial pasando de ser un mecanismo de atención e inclusión, que cerrara la brecha política y económica, a ser un instrumento de control político, social e institucional para la profundización de la revolución¹¹.

9 Yolanda D'Elia, las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis, 1ra ed. (Caracas, Venezuela: ILDIS, 2006), 212.

10 Luis Francisco Cabezas and Yolanda D'Elia, "La Política Social en Venezuela" (ILDIS, July 2008), <https://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/11681>, 10.

11 Luis Francisco Cabezas and Yolanda D'Elia, "La Política Social en Venezuela" (ILDIS, July 2008), <https://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/11681>, 14.

El desarrollo de la propuesta *revolucionaria* ha seguido su curso en la aspiración de consolidar del *Poder Popular*, nombre con el que se conoce al paquete de leyes orgánicas sancionadas en diciembre de 2010. Luego de la pérdida de la mayoría oficialista en las elecciones legislativas, la asamblea saliente sancionó los siguientes instrumentos legales: Ley del Poder Popular, Ley de las Comunas, Ley del Sistema Económico Comunal, Ley de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social. Dentro del denominado *Estado comunal* construido sobre la noción del Poder Popular se incluyeron la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, así como también de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública¹².

El desmantelamiento progresivo de las instituciones democráticas había resistido el avance autoritario con el triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de 2015, mientras que la Fiscalía General, el Consejo Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia, continuaban alimentando la erosión de la institucionalidad del país. La Corte Suprema sigue siendo una de las instituciones más desprestigiadas del país, al ser una herramienta que el régimen no ha dudado en utilizar para avanzar en la consolidación de un sistema autoritario donde la facción dominante elimina cualquier desafío a su poder. La convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017 fue un recordatorio a la sociedad de que el régimen no solo controla la narrativa, sino que no tiene límites para el ejercicio autoritario del poder.

12 Allan R. Brewer-Carías, "La inconstitucional creación de un «estado comunal del poder popular» en Venezuela y la desconstitucionalización del Estado de derecho," allanbrewercarias.com (Allan Brewer-Carías, September14,2011),<https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2011/09/1088-1035..-Brewer.-LA-CREACI%C3%93N-DEL-ESTADO-COMUNAL-Y-LA-DESCONSTITUCIONALIZACI%C3%93N-DEL-ESTADO-DE-DERECHO-EN-VENE.pdf>.

La aprobación –bajo circunstancias cuestionables– de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017 renovó la expectativa del *Poder Popular*, aprobando en abril de 2019 la Ley Constituyente del Plan de la Patria, como marco legislativo para avanzar en su implementación. Sin embargo, no fue sino hasta 2021 que la Asamblea Nacional de mayoría oficialista aprobó la Ley Orgánica de Ciudades Comunales, y la Ley Orgánica del Parlamento Comunal en su primera discusión, reintroduciendo el debate sobre el Estado comunal. A pesar de que los objetivos de consolidación del Estado comunal no han sido logrados en su totalidad, este permanece como una amenaza que es utilizada de manera estratégica, y que además ha logrado avanzar en la erosión institucional como instrumento del Estado paralelo¹³, haciendo cada vez más irrelevante las estructuras de decisión y representación política tradicionales, tanto por la asfixia financiera como por la capacidad de adjudicación de los muy escasos recursos que el gobierno central les asigna.

Ese comportamiento de progresiva desinstitucionalización ha sido clave para que el gobierno nacional haya consolidado un sistema libre de controles institucionales, fundamental en el ejercicio arbitrario del poder para alcanzar objetivos políticos superiores como su preservación. La alternabilidad ha sido sustituida por la persistencia gracias a instituciones movidas por los mismos intereses del Ejecutivo, que declaran de manera pública su adhesión al proyecto político bolivariano¹⁴, limitando con ello la

13 Jesús María Casal, “¿Qué implica el relanzamiento del estado comunal?”, *Prodavinci* (Prodavinci, August 9, 2021), <https://prodavinci.com/que-implica-el-relanzamiento-del-estado-comunal/>.

14 “General aclara postura pro-gobierno de la Fuerza Armada,” *Voz de América* (Voz de América, July 15, 2014), <https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela-rumores-golpe-militares-politica-wilmer-padrino-nicolas-maduro/1957129.html>.

representación plural y la participación colectiva por estar sujetas al control político del partido de gobierno.

La crítica situación que atraviesa la Venezuela del postchavismo representa un enorme retroceso, no solo político y económico, sino, sobre todo, social. Un país que habiendo sido uno de los principales productores de petróleo del mundo, y que tuvo durante décadas una de las democracias más estables de América Latina, se encuentra sumido en una profunda crisis que sigue amenazando la estabilidad de la región. La Organización de las Naciones Unidas ha reconocido que hay “restos” de democracia que salvar. Mientras tanto el país continúa siendo víctima del desconocimiento del orden constitucional (con la creación de organismos paralelos, como lo fue la Asamblea Nacional Constituyente y lo sigue siendo el Estado comunal) con el propósito de socavar las instituciones y los procedimientos democráticos, quitándole autonomía a los sujetos políticos, sus ciudadanos, impidiendo el ejercicio democrático de la elección de su propio gobierno.

Reflexiones finales: el poder popular y la consolidación autoritaria

La propuesta de la *Revolución Socialista* del Siglo XXI prometía llevar la democracia participativa a los sectores que históricamente habían permanecido excluidos durante más de cuarenta años de democracia. El ascenso al poder de Hugo Chávez significó el abandono del bipartidismo tras una larga crisis que arrastró no solo a los partidos políticos y al *statu quo*, sino también al propio sistema político, hasta el punto de que fue dentro de su propia élite donde Chávez encontró apoyo político y financiero para su candidatura electoral en 1998. El desmantelamiento de la democracia representativa era necesario para permitir que la democracia participativa la reemplazara, sin embargo, el chavismo optó

por construir su estructura política sobre las bases institucionales existentes, alimentando con ello un sistema *hiperburocratizado* que inevitablemente derivaría en la creación de un estado paralelo. Esa institucionalidad alternativa exacerbó el clientelismo, el amiguismo y la corrupción ya existentes, pero que eran necesarios para socavar las instituciones democráticas y forzar la dependencia hacia una nueva institucionalidad redistribuidora de la renta, solo que con nuevos actores políticos, económicos y sociales que se convertirían en las *nuevas élites*.

Este proceso de cambio institucional comenzó con el Plan Bolívar 2000¹⁵, un programa de intervención social llevado a cabo por los militares que inauguraría el estrecho vínculo con los civiles, extendiéndose a todo lo largo de la burocracia estatal. Con una amplia participación en la toma de decisiones políticas clave, la institución militar asumió responsabilidades para su implementación con la justificación de brindar alivio a la crisis que enfrentaba el país¹⁶. Este ha sido un argumento recurrente a lo largo de la construcción de la nueva institucionalidad *revolucionaria*, una constante alusión a la emergencia, a lo temporal o transitorio, para introducir mecanismos autoritarios de carácter permanente.

El camino hacia un régimen autoritario, siguiendo la definición de Mainwaring y Pérez Liñán¹⁷ hubiera sido imposible sin la participación de las Fuerzas Armadas. Su papel ha sido central para el avance del modelo autoritario chavista. Sin embargo, el desmantelamiento del marco institucional para la democracia ha

15 Harold Trinkunas, "The Military. From Marginalization to Center Stage", in *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008), 51.

16 http://www.poderopedia.org/ve/organizaciones/Plan_Bolivar_2000

17 Scott Mainwaring and Perez-Liñán Anibal, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 114.

sido responsabilidad tanto de Hugo Chávez, quien construyó su proyecto político aprovechando las debilidades del sistema que intentara derrocar con el golpe de 1992, como de Nicolás Maduro, albacea de su testamento político. En todo caso, la institucionalidad militar ha servido de apoyo al involucrarse en el desmantelamiento de la institucionalidad democrática primero, para luego servir de soporte en la imposición de la nueva institucionalidad como aparato represor.

Encontrándose con un conjunto de instituciones debilitadas que presentaban claros signos de agotamiento, además de la presión de una clase media frustrada que cortó los lazos con la élite política y el sistema encargado de consolidar la democracia, Chávez se propuso desmantelar no solo dicho sistema, sino la idea misma de la república. La nueva institucionalidad comunal lo que aspira es deshacerse de las instituciones representativas y de control político, prescindiendo de la separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos, mediante un sistema asambleario controlado por el Ejecutivo Nacional sin la mediación ni contraloría de otros órganos autónomos. El peligro de la fragmentación político-institucional es que ésta puede fácilmente convertirse en un vehículo hacia la anarquía, facilitando la inevitable consolidación de un régimen autocrático.

Finalmente, y reconociendo la naturaleza autoritaria de esta dinámica política, la preservación de los espacios de representación democrática señalados por la propia Constitución de 1999 es una tarea permanente. La desafección política debe ser combatida con la decidida demanda de una representación plural y democrática frente al avance de un modelo político que desconoce los mecanismos de representación y participación (individuales y colectivos). Sin embargo, esta defensa no puede descansar exclusivamente en los partidos políticos o en la sociedad civil. Es nece-

saria la articulación entre ambos actores para hacerle frente a la arremetida (*¿final?*) del Estado comunal, que se ha convertido en un instrumento de castigo cuando el poder político se siente amenazado por la capacidad articulación entre la población (la repetición de la elección en Barinas puede ser un indicador). La tarea de organizar y crecer en la búsqueda de una mayor asociatividad es posiblemente el escenario más temido por los regímenes autoritarios, de ahí su esfuerzo por quebrar y fragmentar a los actores democráticos y su agenda.