



## Noción Constitucional de Democracia en el devenir de los Consejos Comunales\*

*Jacqueline Guillén de Romero* \*\*

*Eduviges Morales Villalobos* \*\*\*

*Mairely Hernández León* \*\*\*\*

### Resumen

En el Año 1999 en Venezuela se celebró una Asamblea Nacional Constituyente que derogó la Constitución de 1961 y dio origen a un nuevo orden constitucional, el cual establece el modelo de la democracia participativa y protagónica, asentada sobre un modelo de relación Estado-sociedad y del sentido del ejercicio del poder ciudadano. El objetivo del trabajo es realizar una aproximación que contraste el modelo de democracia establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) con el desarrollo legislativo posterior a su promulgación, concretamente el referido a los Consejos Comunales para darle contenido y significación al esquema democrático, participativo y protagónico. El método empleado es analítico, descriptivo y documental. Las conclusiones se asientan en la existencia de una asimetría entre lo previsto en el texto constitucional y el giro que se ha venido operando en la institucionalidad y en la práctica política, haciendo el ejercicio democrático algo imperfecto y otorgándole a la democracia participativa y protagónica, un subrayado de sesgo delegativo, apre-

\* Este artículo es producto del Proyecto de Investigación "Reflexiones sobre la Democracia y la Participación desde la Experiencia de los Consejos Comunales". VAC-CONDES-CH-0604-11, de fecha 2 de noviembre de 2011.

\*\* Lic. en Trabajo Social. Abogada. MgSc. Intervención Social. Diplomada en Educación Superior. Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Asociada de LUZ. Investigadora del Centro de Investigaciones de Trabajo Social. PEII Nivel B. jacquelgr@hotmail.com

\*\*\* Abogada. Doctora en Derecho. Profesora Titular (LUZ). Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche". Miembro del PEII Nivel B. eduvigesm@gmail.com

\*\*\*\* Licenciada en Educación. MgSc. Ciencia Política y Derecho Público. Asistente de Investigación del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche". Miembro del PEII Nivel A. mairelyh@gmail.com

ciándose en los Consejos Comunales debilidad en su autonomía debido a la concentración de poder en el Ejecutivo y otros factores dimensionales que lo desfavorecen.

**Palabras clave:** democracia, democracia delegativa, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Consejos Comunales.

## Constitutional Notion of Democracy in the Evolution of Communal Councils

### Abstract

In 1999, a National Constituent Assembly was held in Venezuela that repealed the Constitution of 1961 and gave origin to a new constitutional order, which established the model of participative, protagonist democracy, founded on a model of State -society relationship and the exercise of citizen power. The objective of this work is to contrast the model of democracy established in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999) with legislative development after its promulgation, specifically referring to the Communal Councils, to give content and significance to the democratic, participative and protagonist way of thinking. The method used is analytical, descriptive and documentary. The conclusions focus on an asymmetry between what was foreseen in the constitutional text and the shift that has been operating in institutionality and political practice, making the democratic exercise somewhat imperfect and bestowing on participative and protagonist democracy an emphasis on the delegative bias, observing weakness in the autonomy of the Communal Councils due to the concentration of power in the Executive and other dimensional factors that do not favor it.

**Keywords:** democracy, delegative democracy, Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Communal Councils.

### Introducción

La democracia se caracteriza por su complejidad y por generar un intenso debate teórico. Puede ser abordada por distintas disciplinas científicas, lo cual conduce a la aceptación de soluciones de convivencia o interconexión en el ámbito de las ciencias sociales, como puede observarse al considerar la relación de la Ciencia Política y el Derecho Público.

Aun cuando el principio democrático, según Cascajo (2003), se encuentre incluido en las Constituciones, atribuirle su significado jurídico

es el centro del problema, lo que se convierte en su fuente de legitimidad y se concreta cuando se proyecta la dimensión material de dicho principio (derechos fundamentales), su dimensión estructural, organizativa y procedimental (división de poderes, órganos, elecciones, representatividad, entre otros) y se procura que estas dimensiones, estén sustentadas en valores (libertad, igualdad, solidaridad, equidad, entre otros) (Elster y Slagstad, 1999).

En la teoría como en la práctica, el punto en discusión parecería concretarse en discernir entre democracia representativa y democracia participativa. La democracia representativa tiene su base en el principio de la mayoría (absoluta o relativa), se asume que es el principio más útil para la toma de decisiones, siempre y cuando los canales institucionales favorezcan mecanismos de participación a las minorías. Otro factor a ser tomado en cuenta en las democracias modernas es cómo se entiende en ellas la soberanía como un principio de poder ascendente que tiene su fuente en los individuos en cuanto ciudadano (sujetos, actores) (Touraine, 2000).

Queda claro que la democracia no puede ser comprendida simplemente como un conjunto de reglas, instituciones y prácticas de las cuales se valen los individuos para organizarse como sistema de gobierno. Supone valores expresados en un orden normativo, un proceso que se mueve entre la utopía y la adaptación del cual los ciudadanos pueden llegar a desencantarse.

Las democracias actuales presentan la tendencia a considerarse más que un modelo político una forma de vida Sartori (1991; 1994). Aquí opera el giro hacia esquemas de participación, de activación voluntaria y personal desde la sociedad en las distintas fases de la gestión pública, privilegiándose la autogestión, la eficiencia y la productividad, con la cual se opera una recomposición del aparato del Estado que impone que el principio de representación sea insuficiente.

América Latina no ha escapado a estas corrientes, desde finales de los años ochenta se ha venido manifestando la inclinación hacia el modelo de la democracia participativa y la inclusión de más canales de participación directa, tendencia que ha concluido en muchos países (Ej. Argentina, Colombia y Chile, entre otros) en reformas constitucionales o en la celebración de Asambleas Constituyentes.

Ahora bien, se admiten las fallas que los mecanismos de representación poseen y se reconocen las bondades de la participación para paliarlos, también se ha señalado que la democracia directa solo es viable en pequeñas comunidades o en situaciones excepcionales, y además, se observa otro obstáculo cuando se pretende implementar la participación y, es que el sistema debe asegurar a las organizaciones sociales o comunitarias una significativa autonomía frente al Estado.

En el año 1999, se celebró en Venezuela una Asamblea Constituyente de la cual se originó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Precisamente uno de los aspectos medulares de la nueva Carta Constitucional fue apartarse de la condición meramente representativa que contenía la Constitución de 1961 y otorgarle a la democracia venezolana la condición de participativa y protagónica.

El propósito del presente artículo es realizar una aproximación que contraste el modelo de democracia estatuido en la Constitución venezolana de 1999 con el desarrollo legislativo que ha venido produciéndose con posterioridad a ella, para darle significación y contenido a un esquema participativo protagónico. A tales efectos se ha aplicado el método analítico–descriptivo–documental.

El trabajo se ha dividido en dos secciones. En la primera sección, se relatan los antecedentes del nuevo orden constitucional de 1999 y se describen las iniciativas y la producción legislativas dirigida a establecer el modelo democrático – participativo y protagónico. La segunda sección, se contrae a la identificación del esquema real de la democracia en Venezuela. A partir del análisis realizado, se procede a la elaboración de las conclusiones.

## **1. El nuevo orden constitucional en Venezuela: El tránsito entre 1961–1999**

Con la Constitución Nacional de 1961, se estableció una democracia representativa, tutelada de partidos y un régimen político categorizado como un sistema populista de conciliación de élites (Rey, 1991), en el cual los actores fundamentales de la política eran los partidos convocados para ejercer la soberanía en nombre del pueblo (Salamanca, 1997), configurando una democracia limitada de corte liberal, que en esencia se basa en el principio de separación de poderes, protege los derechos indi-

viduales y, que al abarcar los derechos económicos, necesariamente, estableció algunos principios de justicia social y un amplio grado de intervencionismo (Ramos Jiménez, 1989; 1997). Configuró el modelo clásico del Estado de Derecho pero, fue suficientemente flexible para que bajo su vigencia se legitimara un proceso que profundizó los contenidos sociales en la acción estatal (Combellas, 1990; Brewer, 1996).

El modelo de democracia representativa se basaba en que la soberanía la detentaba el pueblo que la ejercía mediante el sufragio o a través de los poderes públicos. Este modo de ejercicio limitaba y condicionaba al titular de la misma en la manera de ejercerla, tipificándose un sistema representativo puro, con una soberanía delegada y un modo de participación indirecta.

Este sistema se consolidó en veinte años a partir de 1961, pero hacia los años ochenta el sistema político comenzó a experimentar todos los signos de una crisis democrática, que se manifestó en el debilitamiento de los medios de solución de conflictos, la ruptura del consenso, el pesimismo sobre el futuro de la democracia, la declinación de la autoridad gubernamental, el debilitamiento de la legitimidad del sistema, en definitiva la ingobernabilidad (Salamanca, 1997), la cual desembocó en los sucesos violentos de 1989 y en los golpes de Estado de 1992 y 1994.

En efecto, la democracia representativa fue debilitándose por el carácter concentrador de poder de la forma de Estado en ella constituida, unido al estilo de hacer política de los partidos tradicionales, que disminuyeron la democracia representativa a un forcejeo de roscas de poder. Paralelamente, surge una presión desde la sociedad a través de movimientos y actores políticos emergentes (Asociaciones de vecinos, ONG's, Grupos de presión) para promover cambios constitucionales, creándose el trasfondo del devenir que culminó en el proceso constituyente de 1999 y, finalmente, en la promulgación de la Constitución.

Desde el preámbulo de la Constitución de 1999 se persigue la refundación de la República, esto supone un giro paradigmático, en el sistema político y de gobierno democrático, la forma de Estado y en la sustentación axiológica de la República. La sociedad, no se concibe basada estructuralmente en la representatividad, ya que si se quiere consolidar otro tipo de democracia debe hacerse dándole prevalencia a mecanismos que favorezcan la participación protagónica del pueblo, la cual es su eje integrador (Bracho y Núñez, 2005).

Además, se evidencia también, que el Estado, tanto en su naturaleza como en su operatividad, trasciende al Estado Democrático de Derecho y se define íntimamente asociado con la justicia (Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia). Esta orientación constitucional está soportada en el principio de corresponsabilidad y es la razón por la cual el participar se entiende como derecho del ciudadano, pero a la vez como un deber de involucrarse en la vida política, civil y comunitaria.

Sin duda, la nueva organización jurídico-política del Estado venezolano tiene su basamento en el principio democrático (Cascajo, 2003), en el preámbulo constitucional y artículos 2, 3, 5 y 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999; de esta forma se caracteriza la democracia y se hace aún más evidente en la forma de ejercicio de la soberanía, a través de mecanismos representativos o participativos (CRBV, 1999: artículos 5 y 6; Brewer, 2000).

En relación al modo de ejercicio de la soberanía, la nueva Carta Constitucional dispone que ella está depositada intransferiblemente en el pueblo y que de su ejercicio emanan los distintos órganos del Estado, pero, que al mismo tiempo, de ello dimana la sujeción de los entes del Estado a dicha soberanía popular. Es decir, que la soberanía se expresa directamente mediante el ejercicio de la participación protagónica realizada a través de los mecanismos, medios e instancias previstos constitucionalmente y de aquellos establecidos en el ordenamiento jurídico venezolano, pero también, que la soberanía puede ser ejecutada de manera indirecta mediante el sufragio, acto encaminado a la elección de los órganos destinados a detentar y ejercer el poder público (representación) (Rosanvallón, 2009; Núñez, 2011).

Con posterioridad al cambio constitucional comenzaron a sancionarse un conjunto de leyes, con el objetivo de desarrollar los postulados del modelo democrático participativo, hasta el año 2005 parecían estar encaminadas hacia áreas muy específicas de acción, pero con posterioridad al citado año, se producen en cantidad profusa, sin que se dictara la ley especial sobre participación ciudadana (hasta la fecha de elaboración de este trabajo dicha Ley marco no ha sido promulgada).

De la revisión realizada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia venezolano<sup>1</sup> (TSJ) pueden identificarse algunos aspectos sobre el nuevo marco constitucional en relación a tres variables, a saber: forma de Estado, democracia participativa y participación ciudadana.

Así, en cuanto a la forma de Estado, el TSJ (Sentencia No. 658-040403-03, de fecha 5 de junio de 2002), afirma que la condición fundamental que lo caracteriza es la sujeción absoluta a la ley y el sometimiento al control jurisdiccional de legalidad. La naturaleza del nuevo Estado se soporta sobre el conjunto de principios, a lo que se adiciona la trascendencia del elemento social, la solidaridad y la corresponsabilidad.

Abarca un conjunto de derechos (sociales, económicos, culturales y ambientales), a través de los cuales se busca reducir las diferencias que existen entre las diversas clases sociales, y se persigue armonizar los intereses antagónicos que puedan existir dentro de la sociedad.

Por otro lado, el TSJ (Sentencia No. 03-0017, de fecha 22 de enero de 2003) identifica los postulados axiológicos de esta forma de Estado en el principio mismo de la soberanía popular y en el modo de su ejercicio (directa e indirectamente), en el garante de las pretensiones esenciales para lograr un mejor nivel de existencia de bienestar social a todos los ciudadanos.

En relación a la noción de democracia participativa, el TSJ (Sentencia No. 658-040403-030148, de fecha 4 de abril de 2003), ha sustentado la tesis de la fuerza normativa que dimana del preámbulo constitucional, cuando se declara la intención de refundar la República, con el objeto de lograr la transformación del sistema político venezolano y otorgarle una nueva dimensión a la democracia. A las formas representativas tradicionales, se adicionan los mecanismos y medios que permitan a los ciudadanos el protagonismo en las actividades del Estado y en la toma de las decisiones públicas (TSJ)<sup>2</sup>.

El TSJ es reiterativo en cuanto al vínculo existente entre la democracia, la soberanía popular y los modos de ejercicio de ésta, privilegiando el papel de la participación protagónica para darle concreción del modelo de sociedad vertiente subjetiva que da vida a la estructura de la forma de Estado venezolano. Se entiende que el derecho a participar, en su contenido, abarca la intervención de los ciudadanos en todas las fases de la

1 Tribunal Supremo de Justicia, las sentencias se encuentran disponibles en: <http://www.tsj.gov.ve/index.shtml>.

2 Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 74-250106-05-1786, de fecha 5 de enero de 2006. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/index.shtml>.

gestión pública, la exigencia de la rendición de cuentas de representantes, su inclusión en los órganos consultivos o decisorios y la posibilidad de solicitud de referendos de distinta categoría y naturaleza.

La participación ciudadana, es un principio que categoriza la estructura del Estado y un derecho fundamental que tiene su raíz en considerar al individuo como miembro de la comunidad política, sentando las bases para una ciudadanía de calidad (Gomáriz, 2007).

A través de la participación, la gestión estatal y la búsqueda del bien común se perciben como un proceso de permanente comunicación entre gobernantes y gobernados, entre el Estado y sociedad (OEA-PNUD-FCE<sup>3</sup>, 2011).

Con posterioridad a la promulgación de la CRBV se da inicio al desarrollo legislativo de los principios en ella contenidos, entre las leyes promulgadas con el propósito de implementar el principio participativo, destaca la relativa a las organizaciones comunitarias denominadas Consejos Comunales (Ellner, 2006; García Gaudilla, 2007).

Las citadas organizaciones comunitarias fueron objeto de debate, cuando comenzaron a constituirse en el año 2004. Por consiguiente, en el año 2006 se dictó la Ley de la materia (Ley de los Consejos Comunales), sectores de la oposición argumentaron su inconstitucionalidad, por cuanto no aparecían contenidas en el artículo 70 de la Constitución, mientras que otros sectores argumentaban que dicho artículo tenía un mero carácter enunciativo. Lo cierto, es que se postularon como espacios para el ejercicio de la democracia e instrumento para la planificación comunitaria y pública (Morales, 2008).

Esta iniciativa lucía ambiciosa, aunque planteaba el riesgo de que se produjera una brecha entre el principio constitucional de participación y la manera en que éste estaba siendo implementada legislativamente, ya que no se apreciaba como instrumento para democratizar el poder (Ellner, 2006). De su regulación legal se derivaban obstáculos que se profundizaban y agravaban en la ejecutoria de sus funciones. Se apreciaba que desde su desempeño producían una especie de concentración mini-

3 Organización de los Estados Americanos (OEA). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fondo de Cultura Económica (FCE).

malista de los actores, manifestada en el peligro de convertirse en el único eje articulador de toda la participación ciudadana en Venezuela y provocar, mediante la forma de su financiamiento, su cooptación, colocándolos al servicio de grupos políticos o intereses partidistas (Morales, 2008; Guillén de Romero, 2012).

En el año 2007, se planteó en Venezuela una propuesta de reforma constitucional, que incidía sobre la manera de distribución del poder y la forma de Estado contemplada en la Constitución de 1999. Se hacía énfasis en la explosión del poder popular, en la conformación del Estado Comunal y en la descripción de un Estado socialista que sería el instrumento para un nuevo orden socioeconómico. Esta propuesta de reforma fue negada en referéndum popular y se le catalogó inclusive como un fraude a la Constitución, en la medida que por su alcance y naturaleza requería de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (Brewer, 2007).

Con posterioridad a la convocatoria del referéndum mencionado, en el 2009 se produjo una reforma a la Ley de los Consejos Comunales del 2006, otorgándosele carácter orgánico e identificándola con un objetivo netamente político e ideológico: la construcción del modelo socialista, afectándose el pluralismo político que muy claramente contempla la Constitución de 1999.

Es más, a pesar del rechazo de la reforma constitucional de 2007, en el año 2010 la Asamblea Nacional promulgó un conjunto de leyes relativas a la organización del poder popular (cinco en su totalidad)<sup>4</sup>. Las referidas leyes, se perfilan como mecanismos que tienen papel trascendente en la construcción del Estado comunal a los consejos comunales, la participación pasa de ser ciudadana a ser participación popular y comunal.

En este punto deben abordarse algunas disquisiciones entre la democracia que existe en un momento y lugar determinado (democracia como objeto) y la democraticidad "...que consiste en los grados de igualdad y justicia en varias esferas sociales" (O'Donell, 1997: 57) es decir,

4 En Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.578, de la fecha 21 de diciembre de 2010, se publicaron las siguientes leyes: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social (Véase N° 6.011 Extraordinario de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela de la fecha antes mencionada).

como un adjetivo que posibilita graduar su existencia. La interrogante habitual se enfoca a partir del problema del grado de participación aceptada y aplicable en los sistemas democráticos, y en este sentido, se sostiene que deben evitarse ciertas prácticas, tales como la participación excesivamente reglada o la creación de instrumentos informales con baja institucionalidad (Sartori, 1991, 1994; Bobbio, 1994). Se admite que las democracias actuales enfrentan serios desafíos que indican la posibilidad de que se concreten democracias de corte delegativo de baja institucionalidad (O'Donnell, 1994; 2002).

Lovera (2008) sostiene, que en Venezuela se ha percibido una gran tensión entre los principios de representación y participación. En este orden de ideas, O'Donnell (1994) propone una nueva especie dentro de las democracias existentes porque en América Latina se estaban institucionalizando, las cuales representaba la inminente amenaza de regresión hacia el autoritarismo, y le asignó el nombre de "Democracia Delegativa".

Esta inclinación delegativa plantea que, para que exista democracia no es suficiente que lo diga la Constitución, ni basta mencionarse que los ciudadanos pueden controlar el poder, ni tampoco que a la democracia se le asignen apellido (participativa o representativa), ni siquiera que se declare a la descentralización como política de Estado o que exista un amplio catálogo de derechos. Lo que se necesita son prácticas políticas y democráticas que aseguren el control efectivo del poder como única vía de vigencia del Estado de Derecho (Núñez, 2011; Guillén de Romero, 2012).

## **2. El esquema real: La democracia en Venezuela**

### **2.1. La democracia participativa en Venezuela:**

#### **Balance y Perspectivas**

Lovera (2008) plantea una interesante reflexión cuando analiza el modo en que han venido variando, desde su creación, los consejos comunales, puesto que al ser impulsados desde el Estado se han ido transfigurando en espacios que en vez de estimular la participación ciudadana pueden conducir a su negación, sometiéndoles a un esquema que conduce a una democracia delegativa (O'Donnell, 1993; 1994; 1995; 2002), con escasa autonomía de las organizaciones sociales.

Este tipo de democracia tiene su origen en elecciones. El presidente elegido asume sus funciones bajo la convicción de que es la encarnación del país, y de que como líder posee el derecho a gobernar como lo considere apropiado. Generalmente, este tipo de líder termina estableciendo políticas en su gobierno que no necesitan guardar correspondencia alguna con las promesas que realizó en la campaña electoral. Dado que el líder está convencido de ser el padre de la Nación tiende a ubicarse por encima de los partidos políticos organizados y propende a la conformación de una base política de gobierno que se centra en un movimiento o partido único. Estas democracias poseen una baja institucionalidad, los otros poderes del Estado se convierten en un estorbo, y la rendición de cuentas es un obstáculo a la autoridad plena que ha sido delegada a la figura del presidente (Lijphart, 1997).

Otra cuestión que caracteriza a las democracias delegativas es que son fuertemente mayoritarias, hasta el punto de crearse una especie de mito de la delegación legítima, es decir, después de la elección, quienes votan prácticamente se convierten en sujetos pasivos, cuya única misión es vitorear lo que el presidente habla. No hay correlación entre lo que el gobernante promete y lo que en definitiva termina ejecutando como política en su gobierno.

De lo anterior, puede deducirse que las democracias delegativas poseen tendencia hacia la baja institucionalidad del Estado, acentuada personalización y concentración del poder en el ejecutivo. Las decisiones gubernamentales se toman espasmódicamente mediante decretos<sup>5</sup>. Lógicamente la gestión gubernamental como consecuencia de la improvisación permanente, posee altos grados de ineficiencia e ineficacia. A medida que se acumulan los fracasos la figura presidencial pierde popularidad, entonces se acude al expediente de reformas constitucionales que les permiten la reelección o cualquier otro medio de mantenerse en el poder, soportándose en una aparente forma democrática (elecciones) (Pérez Munera, 2007).

La tesis desarrollada por O'Donnell, resulta útil para aproximarse al examen de los Consejos Comunales como instancias de participación

5 Desde 1999 y hasta 2011, la Asamblea Nacional habilitó cuatro veces al Presidente Hugo Chávez para legislar mediante decretos, en el ejercicio de dichas habilitaciones el Presidente Hugo Chávez dictó 204 decretos-leyes de las materias más disímiles.

ciudadana y para reflexionar si ellos contribuyen a la consolidación y profundización de la democracia participativa y protagónica puesto que puede relacionarse con la serie de riesgos que son susceptibles de minimizar o debilitar a la democracia participativa (Morales, 2008), ya que el principal elemento que O'Donnell asocia a las democracias delegativas, es la debilidad de la autonomía de las organizaciones de la comunidad.

Bajo esta perspectiva, de control desde arriba (desde el Ejecutivo), y además, tomando en cuenta el papel que le ha sido asignado a los Consejos Comunales en la construcción de una democracia comunitaria y del Estado comunal, resulta forzoso coincidir con O'Donnell cuando afirma que en las democracias delegativas las relaciones entre el Estado y la sociedad civil organizada terminan siendo asimétricas y subordinadas.

Por otro lado, este autor llama la atención sobre el tipo de liderazgo presidencial (fuerte, mesiánico y patriarcal) que opera en las democracias delegativas, el cual se aparta de la aceptación de los partidos políticos y se afianza en la vinculación directa del líder con las masas populares, debilitando al mismo tiempo las instancias intermedias de gobierno y de representación. Claramente, puede verse que en el caso venezolano se propone desde la perspectiva gubernamental la construcción del poder popular, del cual los Consejos Comunales constituyen junto con las comunas, el soporte de la acción estatal conectándose íntimamente con la facultad atribuida al líder para tomar las decisiones estratégicas para propiciar la creación de medios que más que instrumentos de participación profundicen la delegación del poder en manos de la figura del líder.

De lo anterior, se desprende también que las democracias delegativas son de baja institucionalidad, en todo y en cuanto la concentración de poder se va operando en la cabeza del Poder Ejecutivo, el cual va escapándose de los controles, puesto que se da un quebrantamiento del sistema de separación y control entre los poderes del Estado.

En este sentido, resalta O'Donnell (1994) que en este tipo de democracias la figura presidencial termina haciendo un uso excesivo de su facultad para establecer programas y estrategias mediante decretos. Sometiendo a la sociedad a un modo desordenado de producción normativa, dado el número de oportunidades y la amplitud de habilitaciones que la Asamblea Nacional otorgó al Presidente Hugo Chávez. Además, termina señalando que la baja institucionalidad, el incumplimiento de las promesas electorales y el decretismo en el que suelen caer las democracias

delegativas, las convierten en sistemas formales de muy baja calidad y conducen a la caída de popularidad y legitimidad de los presidentes. Ante tal circunstancia, el líder tiende a proponer reformas constitucionales para garantizarse su reelección y su permanencia en el poder.

En este sentido, se sostiene que el modelo de democracia contemporánea en Venezuela puede catalogarse como una democracia imperfecta con fuertes rasgos delegativos, que debilita en la práctica el modelo establecido en la Constitución, pero además, la condición imperfecta de la democracia venezolana contrasta con la tesis sostenida por Bobbio (1994), de que la democracia es un modo de vida, que en el plano empírico pudiera resultar insatisfactoria para los ciudadanos, pero por su propia naturaleza y por la dialéctica del principio democrático necesariamente involucra su continua perfectibilidad.

### **3. El contexto democrático de los Consejos Comunales**

En Venezuela los Consejos Comunales, han venido reflejando ciertas debilidades en su funcionamiento, apreciándose una serie de riesgos tales como: el populismo; el ejercicio de formas democráticas en contra de la democracia, la debilidad de su autonomía, la atomización de la participación y la cooptación política, el debilitamiento que producen en los niveles de gobiernos municipales y parroquiales, la inclusión de estas instancias en la gestión pública, las presiones sobre el pluralismo, las debilidades del sistema de control y la calidad de la cultura democrática (Morales, 2008; Guillén de Romero, 2012).

La soberanía pasa a estar depositada en el pueblo con un enfoque bastante particular y distinto al contenido en el texto constitucional. Ciertamente, la Ley Orgánica del Poder Popular (2010) indica que éste no nace ni del sufragio, ni de elección alguna, sino que se origina en la condición de los grupos humanos organizados con base a una determinada población; nace en virtud de la constitución de comunidades, comunas y del autogobierno de las ciudades comunales. Esta apelación al sentido del poder popular, no derivado de elección alguna, que pudiera ser aceptado como expresión del colectivo social, puede encaminarse hacia la consolidación de prácticas populistas, puesto que se destruye el espacio natural de la práctica política.

Además, en la literatura sobre la participación ciudadana existe consenso sobre el hecho de que el elemento fundamental para que aquélla exista y sea de calidad es la autonomía, precisamente la debilidad en los Consejos Comunales. Ellos dependen fuertemente del poder central, y la forma en que les son asignados sus recursos favorece relaciones clientelares y posibilita nuevas prácticas de cooptación por parte del Estado (Núñez, 2011). Pareciera que se está implementando la institucionalización de la democracia comunitaria como vía de hacer efectivo el proceso de disminuir las potencialidades de los gobiernos subnacionales.

El fortalecimiento de los Consejos Comunales se destaca en la superposición de funciones de los comités de trabajo de los consejos comunales con los niveles de gobierno municipales. Lo que para 2006 pareciera haber sido mera intencionalidad se patentiza con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Popular en 2010, cuando se suprimen las Juntas Parroquiales, instancias que habían resultado fortalecidos en la Ley del Poder Público Municipal de 2005, situación que revirtió en las reformas hechas a la Ley Municipal en 2008 y 2010 (Morales, 2006).

Se supone que el desenvolvimiento de las democracias contemporáneas apunta hacia la inclusión democrática. Esta integración pluralista, en el plano jurídico implica el reconocimiento legal de la diversidad. Sobre el hecho de que la ejecutoria de los Consejos Comunales debiera viabilizarse la inclusión democrática, las opiniones de los actores políticos estuvieron polarizadas, pero luego de 2009 se convierten en instancias, que más bien producen y se asumen como espacios de conformación del socialismo.

Por otra parte, a los consejos comunales se les ha otorgado un papel tan amplio en los procesos de gestión pública que ha conducido a un entramado abigarrado y casi inviable, por exceso de participación y que implica un “exceso de democracia” (democratismo) (Mires, 2006).

Otro problema presente es el atinente al control de gestión de los Consejos Comunales. La falta de transparencia, la baja calidad de los controles y la impunidad erosionan la democracia al pervertir la orientación hacia el bien común del sistema político. Los Consejos Comunales administran fondos públicos y aun cuando están sometidos a controles, internos y externos (Sistema Nacional de Control Fiscal), estos han sido insuficientes e ineficaces (Morales, 2008).

Ciertamente es conveniente destacar la importancia que los ciudadanos internalicen valores democráticos (Chaguaceda y Ciliano, 2011), y rechacen los estilos autoritarios de gobierno, que menosprecian el control entre los poderes. En el seno de los Consejos Comunales pareciera no apreciarse la construcción de cultura democrática cuando se observan comportamientos que persiguen otros intereses distintos a los colectivos, ejemplo de ello, la prosecución de un modelo político (socialismo) (Sosa, 2012).

## Conclusiones

Al reflexionar sobre algunos aspectos de las democracias denominadas delegativas, asociadas a organizaciones sociales de baja autonomía, se identifica que lo mismo ocurre en el caso de los Consejos Comunales en Venezuela.

La tesis de la democracia delegativa resulta muy útil y conveniente para interpretar el sentido y la perspectiva del modelo de democracia en Venezuela, ya que al identificar los riesgos a los cuales se enfrentan los Consejos Comunales, como instancias que se estiman trascendentales en la conformación de la democracia, se observa que son instancias de escasa autonomía que expresan relaciones asimétricas y subordinadas de la sociedad civil con el Estado, sometidas a un liderazgo fuerte, mesiánico, patriarcal, baja institucionalidad, concentración de poder en el Ejecutivo, exclusión, exagerada recurrencia al principio de las mayorías y al presidencialismo, entre otros o factores dimensionales negativos.

En este sentido, el modelo de democracia en Venezuela puede catalogarse como imperfecta con fuertes rasgos delegativos, mediante la cual se aprecian debilidades en la práctica de la democracia establecida en la Constitución de 1999, y al margen de la cual se está implementando un Estado sustentado sobre una ideología socialista, proclive a la exclusión y ajena al pluralismo.

Se concluye que no puede afirmarse que el modelo democrático venezolano corresponda a una democracia delegativa pura, pero, tampoco lo hace con el tipo de democracia establecido en la Carta Constitucional, ya que el sentido atribuido al sistema democrático, en cuanto a sus valores y principios, es diametralmente opuesto al diseño de carácter comunal sustentado en la ideología socialista.

## Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela Ordinario No. 36860. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario No. 5453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Asamblea Nacional (2009). Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinario No. 5.908. 19 de febrero de 2009.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica del Poder Popular. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.963. 22 de febrero de 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial República Bolivariana de Venezuela No. 6.011. 21 de diciembre de 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica de las Comunas. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial República Bolivariana de Venezuela. No. 6.011. 21 de diciembre de 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.011. 21 de diciembre de 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica de Contraloría Social. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.011. 21 de diciembre de 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.015 Extraordinario. 28 de diciembre de 2010. En: <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/gacetaoficial.asp>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2011.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2006. Ley de los Consejos Comunales. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.806 Extraordinario. 10 de abril de 2006.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2009. Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.335. 28 de diciembre de 2009.

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2006. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.421. 21 de abril de 2006. En: <http://www.hpcd.com/es/gazettes/38421.pdf>. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2011.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2005. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.204. 8 de junio de 2005.
- BOBBIO, Norberto .1994. El futuro de la Democracia. FCE. México DF. México.
- BRACHO GRAND, Pedro; NÚÑEZ MUÑOZ, Ingrid. 2005. Nuevas Relaciones del Estado con la sociedad Civil en la Prestación de los Servicios Públicos. En: Revista Cuestiones Políticas. No. 34. (Enero-Junio). Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. Pp. 11-33.
- BREWER. Allan. 2007. La Reforma Constitucional en Venezuela de 2007 y su Rechazo por el Poder Constituyente Originario. En: [www.allanbrewecarias.com](http://www.allanbrewecarias.com). Fecha de consulta: 05-10-2012
- BREWER. Allan. 2000. La Constitución de 1999. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- BREWER. Allan. 1996. Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo I. UCV. Editorial Jurídica Venezolana. Tercera Edición. Caracas, Venezuela.
- CASCAJO CASTRO, José Luís. 2003. El Estado Democrático: Materiales para un Léxico Constitucional Español. En Revista Española de Derecho Constitucional. Septiembre-Diciembre. No. 69. Madrid, España. Pp. 115-138.
- CHAGUACEDA, Armando; CILIANO, Johana. 2011. Democracia Participativa Versus Autoritarismo: Confluencias recientes en el Progresismo Latinoamericano. En: Revista Cuestiones Políticas. Vol. 27 No. 46. Enero-Junio 2011. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Pp.55-82.
- COMBELLAS, Ricardo. 1990. Estado Social de Derecho Crisis y Renovación. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1961. Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial No. 662 Extraordinaria. 23 de Enero de 1961.
- ELSTER, John y SLAGSTAD, Rune. 1999. Constitucionalismo y democracia. FCE. México, D.F, México.
- ELLNER, Steve. 2006. Las Estrategias desde arriba y desde abajo del movimiento de Hugo Chávez. En: Cuadernos del CENDES. Año 23. No. 62. Caracas, Venezuela. Pp. 73-93
- GARCÍA GUADILLA, María Pilar. 2007. El Poder Popular y la Democracia Participativa en Venezuela: Los Consejos Comunales. Ponencia presentada en la

XXVIII Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association (LASA). Montreal, Canadá.

- GUILLÉN DE ROMERO, Jacqueline. 2012. Reflexiones sobre la democracia y la participación desde la experiencia de los consejos comunales. Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Jurídicas. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. En: [www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve). Fecha de consulta: 26 de agosto de 2012.
- GOMÁRIZ, Enrique Antonio. 2007. Sistema Político y Políticas Públicas en América Latina. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 38. Caracas, Venezuela. Pp. 1-11.
- LJPHART, Arend. 1997. Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas. En: *La Crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparativas*. Compilado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Alianza. Madrid, España.
- LOVERA, Alberto. 2008. Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia Participativa o Delegativa? En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 14. No. 1. Abril. Caracas. Venezuela. Pp. 107-123.
- MIRES, Fernando. 2006. Los Diez Peligros de la Democracia en América Latina. En: *Cuadernos del CENDES*. No. 061. Vol. 23. UCV. Caracas. Venezuela. Pp. 1-38.
- MORALES VILLALOBOS, Eduvigis. 2008. Los Consejos Comunales en el Diseño Constitucional de la Democracia Participativa en Venezuela. En: *Revista Cuestiones Políticas*. No. 40 (Enero-Junio). Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. Pp. 91-128.
- MORALES VILLALOBOS, Eduvigis. 2006. La Función Tributaria y las Juntas Parroquiales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En: *Revista Cuestiones Políticas*. No. 37. Edición XX Aniversario (Julio-Diciembre). Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela. Pp. 173-197.
- NÚÑEZ MUÑOZ, Ingrid Karina. 2011. Ciudadanía, Participación y Democracia en Venezuela. Tesis Doctoral para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas. Programa Doctorado en Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. En: [www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve). Fecha de consulta: 11 de enero de 2012.
- O'DONNELL, Guillermo. 2002. La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Impreso en Argentina. En: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2013.
- O'DONNELL, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

- O'DONNELL, Guillermo. 1995. Estado, democratización y ciudadanía. En las incertidumbres de la democracia. Foro Nacional. En: Revista Nueva Sociedad. No. 128. Noviembre–Diciembre. Bogotá, Colombia. Pp.62-87.
- O'DONNELL, Guillermo. 1994. Democracia Delegativa. En: <http://vultur.en.org/tolos/download.pl?dmg2iso.exe>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2013.
- O'DONNELL, Guillermo. 1993. Estado, democratización y ciudadanía. En: Nueva Sociedad. No. 128. Noviembre-Diciembre. Caracas. Venezuela. En: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2290\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf). Fecha de consulta: 23 de febrero de 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). FONDO DE CULTURA ECONÓMICA (FCE). 2011. Nuestra Democracia. México D.F. (México). En: [www.fondoculturaeconomica.com](http://www.fondoculturaeconomica.com). Fecha de consulta: 12 de febrero de 2012.
- PÉREZ MUNERA, Carlos Andrés. 2007. La Democracia Delegativa. En: Revista de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 37. No. 106. Enero-Junio. Medellín, Colombia. Pp. 263.289.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. 1997. Las Formas Modernas de la Política. Estudio sobre la Democratización en América Latina. Segunda Edición. Centro de Investigaciones de Política Comparada. Mérida, Venezuela.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo. 1989. Por una Crítica Democrática de los Partidos Políticos. Ponencia presentada en el VI Simposio de Ciencia Política. En: Partido Electoral, Programas de Gobierno, Clases y Política. M.V Magallanes (Coord). Colección del Cincuentenario. No. 7. Consejo Supremo Electoral. Caracas, Venezuela. Pp. 91.
- REY, Juan Carlos. 1991. La Democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). No. 74. Universidad de Antioquia. Sistemas de Revistas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. Pp. 533- 578
- ROSANVALLON, Pierre .2009. Las Nuevas Vías de la Democracia. En: Cuadernos del CENDES. Año 26. No. 72. Septiembre–Diciembre. Caracas, Venezuela. Pp. 147–161.
- SALAMANCA, Luís. 1997. Crisis de la Modernización y Crisis de la Democracia en Venezuela. UCV. Caracas, Venezuela.
- SARTORI, Giovanni. 1994. ¿Qué es la Democracia? Altamir. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- SARTORI, Giovanni. 1991. Democracia. En: Revista de Ciencia Política. Vol. XIII. Nros. 1 y 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, Chile. Pp. 77-96.

- SOSA, Arturo .2012. Desafíos Políticos en la Venezuela de Hoy. En: Diario El Nacional de fecha 29 de julio de 2012
- TOURAINÉ, Alain. 2000. El sistema y los actores. En: Revista Reforma y Democracia. No. 18. CLAD. Caracas, Venezuela. Pp. 1-9.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2006. Sentencia Nº 74-250106-05-1786, de fecha 5 de enero de 2006. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/74-250106-05-1786.htm>. Fecha de consulta: 18 de enero de 2012.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2003. Sentencia No. 03-0017, de fecha 22 de enero de 2003. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/03-0017.htm>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2012.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2003. Sentencia No. 658-040403-030148, de fecha 4 de abril de 2003. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/658-040403-03-0148.htm>. Fecha de consulta: 18 de enero de 2012.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2002. Sentencia No. 658-040403-03, de fecha 5 de junio de 2002. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/658-040403-03-0148.htm>. Fecha de consulta: 11 de enero de 2012.

- SOSA, Arturo .2012. Desafíos Políticos en la Venezuela de Hoy. En: Diario El Nacional de fecha 29 de julio de 2012
- TOURAINÉ, Alain. 2000. El sistema y los actores. En: Revista Reforma y Democracia. No. 18. CLAD. Caracas, Venezuela. Pp. 1-9.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2006. Sentencia Nº 74-250106-05-1786, de fecha 5 de enero de 2006. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/74-250106-05-1786.htm>. Fecha de consulta: 18 de enero de 2012.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2003. Sentencia No. 03-0017, de fecha 22 de enero de 2003. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/03-0017.htm>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2012.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2003. Sentencia No. 658-040403-030148, de fecha 4 de abril de 2003. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/658-040403-03-0148.htm>. Fecha de consulta: 18 de enero de 2012.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. 2002. Sentencia No. 658-040403-03, de fecha 5 de junio de 2002. En: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/658-040403-03-0148.htm>. Fecha de consulta: 11 de enero de 2012.