

# LA TRANSVERSALIDAD DEL EJERCICIO GEOGRÁFICO EN VENEZUELA



EDICIÓN A CARGO DE

**Melgris José Becerra**

**Aleida Azamar Alonso**

**Yanelkar Márquez Flores**







**LA TRANSVERSALIDAD DEL  
EJERCICIO GEOGRÁFICO EN  
VENEZUELA**



# LA TRANSVERSALIDAD DEL EJERCICIO GEOGRÁFICO EN VENEZUELA

Coordinadores:

Melgris José Becerra  
Aleida Azamar Alonso  
Yanelkar Márquez Flores

Universidad de Santiago de Compostela (USC)  
Grupo de investigación de Análisis Territorial (ANTE)  
Unión Geográfica Internacional (IGU - UGI)  
Comisión de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (IGU - UGI)  
Comité Nacional Venezuela (IGU - UGI)  
Grupo de Trabajo sobre Asuntos Geográficos (GTAG)  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X)

La transversalidad del ejercicio geográfico en Venezuela– Coordinado por Melgris José Becerra, Aleida Azamar Alonso y Yanelkar Márquez Flores– Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871, 2022.

ISBN: 978-84-09-39139-4

© Universidade de Santiago de Compostela, 2022

**Publicado por:**

Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871  
Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia  
Universidade de Santiago de Compostela (Campus Sur)  
15782 Santiago de Compostela  
<http://www.usc.es/ante>

---

**Colabora en la edición**

Carlos Alberto Patiño Romarís

**Maquetación e impresión**

Campus na nube

DL: C 386-2022

ISBN: 978-84-09-39139-4

## Agradecimientos

La geografía en su fundamento como ciencia social, ha buscado espacios para la construcción y/o reconstrucción de conocimientos híbridos a partir de su tránsito por diferentes áreas del conocimiento en su permanente búsqueda de la transdisciplinariedad, la cual ha encontrado capilaridad en las capas de la sociedad civil y sus diversas formas de organización social. Hecho que se ve reflejado en el análisis de las transformaciones ambientales y territoriales en diferentes tiempos y escalas de América Latina. En el caso de Venezuela, es necesario visibilizar desde la aguda visión de los científicos sociales la transversalidad del ejercicio geográfico, resumiendo en las siguientes páginas una serie de informaciones nuevas y otras actualizaciones necesarias.

El trabajo geográfico puede verse reflejado en la diversidad y amplitud de esta ciencia, permitiendo un diálogo amplio, sincero y cargado de la praxis. Desde esta visión, los capítulos que conforman esta obra editorial buscan contribuir a la resistencia académica que además permite abonar también a la resistencia cultural de la sociedad nacional, en la forma de reivindicar la investigación, análisis y formación permanente en geografía y de los geógrafos en Venezuela.

El Grupo de Trabajo sobre Asuntos Geográficos (GTAG) convocó a profesionales de geografía, antropología, sociología, economía, entre otros, para dialogar a partir de sus intereses y contemplaciones, sobre sus líneas de investigación y la geografía como eje transversal en sus estudios en/sobre/para Venezuela. Estos análisis están cargados del acontecer venezolano en la vida diaria que agudiza los sentidos y permite cuestionamientos a partir de la vida cotidiana, lo que, arrojó como resultado un conjunto de textos que describen y analizan la realidad histórica y actual venezolana.

Este libro titulado “La transversalidad del ejercicio geográfico en Venezuela” es una iniciativa del GTAG, Comité Nacional Venezuela de la Unión Geográfica Internacional (CNV-UGI), Unión Geográfica Internacional (IGU-UGI), de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), de la Comisión de Estudios Latinoamericanos y Caribeños (IGU-UGI/CELC) y; cuenta con el financiamiento de la Universidad Santiago de Compostela (USC). Por lo que tiene como objetivo visibilizar el quehacer geográfico en Venezuela desde las múltiples miradas que trabajan en el territorio, reflejando las prácticas y configuraciones territoriales de quienes lo habitan y del mismo modo caracterizando los espacios donde se desarrolla la vida.

Los académicos y profesionales convocados que forman parte de este producto son: Aleida Azamar Alonso, Antonio De Lisio, Carola Herrera, Ceres Boada, Dayana Muñoz Semeco, Delfina Trinca, Elías Cordero, German Pirela Pineda, Héctor Márquez, Hortensia Caballero Arias, Jorge Forero Coronel, José Rojas López, Keissy Díaz, Lewis Cardozo, Luisa Osorio, Luisa Molina, Madison González García, María Teresa Delgado, María Andreina Salas, Melgris José Becerra, Mirady Sebastiani, Pedro Flores, Temístocles Rojas Salazar, Tomás Páez, Vidal Sáez y Yanelkar Márquez Flores, ya que son los responsables de cada uno de los capítulos de esta obra. Asimismo, por darle estructura, cuerpo y visibilidad a la transversalidad del ejercicio geográfico en Venezuela. Agradecemos a los autores por su compromiso sostenido a pesar de las situaciones difíciles que atraviesa el país, quienes aportaron con su intelecto, agudo análisis y consideración en sus agendas personales y laborales.

Queremos agradecer especialmente a Jonathan Torres (Venezuela) por su seguimiento y apoyo en la concepción de esta iniciativa, a Rubén Camilo Lois (España) y Juan Manuel Delgado (Perú) por apoyar el trabajo geográfico en América Latina.



## ÍNDICE

<b>Presentación.....</b>	<b>11</b>
<i>Melgris José Becerra, Aleida Azamar Alonso y Yanelkar Márquez Flores</i>	
<b>Capítulo 1. Aportes teóricos de la transversalidad en la geografía.....</b>	<b>19</b>
<i>Temístocles Rojas Salazar y Dayana Muñoz Semeco</i>	
<b>Capítulo 2. El espacio geográfico venezolano y su organización.....</b>	<b>33</b>
<i>Delfina Trinca Figuera</i>	
<b>Capítulo 3. La dinámica territorial de Venezuela, 1950-2020. Una lectura geográfica desde la perspectiva rural.....</b>	<b>45</b>
<i>José J. Rojas López</i>	
<b>Capítulo 4. Paisaje y Sensibilidad .....</b>	<b>57</b>
<i>Ceres Isabel Boada J.</i>	
<b>Capítulo 5. Una aproximación a la regionalización gastronómica de Venezuela.....</b>	<b>69</b>
<i>Pedro Flores Martínez</i>	
<b>Capítulo 6. Sistemas Agroalimentarios (SA) y Sistemas agroalimentarios Territorializados (SAT's): ¿un campo de investigación y acción para la Geografía y el geógrafo? Una reflexión aplicada al caso de Venezuela .....</b>	<b>81</b>
<i>Luisa-Elena Molina R.</i>	
<b>Capítulo 7. Condiciones ambientales y transmisión de enfermedades por medio de vectores. Una revisión retrospectiva.....</b>	<b>95</b>
<i>Vidal Sáez Sáez</i>	
<b>Capítulo 8. La diáspora venezolana: un activo para el desarrollo y configuración de una nueva geografía de Venezuela .....</b>	<b>109</b>
<i>Tomás Páez Bravo</i>	
<b>Capítulo 9. Reconfiguraciones territoriales en la crisis de la frontera colombo-venezolana (Periodo: 2000-2020) .....</b>	<b>123</b>
<i>Jorge Alexander Forero Coronel</i>	
<b>Capítulo 10. Prácticas socioespaciales de los venezolanos en Curitiba, Brasil, . como estrategias para la integración local.....</b>	<b>137</b>
<i>Madison González García</i>	
<b>Capítulo 11. El extractivismo, desterritorialización y distopias en América Latina y en Venezuela. La necesidad de cambiar de rumbo.....</b>	<b>153</b>
<i>Antonio De Lísio</i>	
<b>Capítulo 12. El rentismo minero en Venezuela, ante la transición progresista.....</b>	<b>163</b>
<i>Aleida Azamar Alonso y Melgris José Becerra</i>	
<b>Capítulo 13. Hacia una minería posible, necesaria y responsable. La actividad minera a pequeña escala y su impacto regional.....</b>	<b>175</b>
<i>Héctor Armando Márquez Sánchez</i>	
<b>Capítulo 14. Territorialidad Indígena en Venezuela: Experiencias e historias de resistencia .....</b>	<b>187</b>
<i>Melgris José Becerra y Germán Pirela Pineda</i>	

<b>Capítulo 15. Territorios Indígenas en Venezuela. Aspectos histórico-jurídicos y dinámicas socio-espaciales en Amazonas.....</b>	<b>205</b>
<i>Hortensia Caballero Arias y Lewis Cardozo Guerrero</i>	
<b>Capítulo 16. Hacia el empoderamiento socio-político del territorio .....</b>	<b>219</b>
<i>Carola Herrera Napoleón</i>	
<b>Capítulo 17. Importancia del Análisis Espacial en las Políticas Públicas en Venezuela.....</b>	<b>233</b>
<i>Eliás Cordero Rodríguez</i>	
<b>Capítulo 18. Control Territorial y Socialismo Bolivariano Venezuela, 1999-2015.....</b>	<b>245</b>
<i>María Andreina Salas-Bourgoin</i>	
<b>Capítulo 19. Participación Social en Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos Socionaturales .</b>	<b>263</b>
<i>María Teresa Delgado</i>	
<b>Capítulo 20. Las evaluaciones de impacto ambiental y el enfoque geográfico: ejemplos de casos en el contexto venezolano .....</b>	<b>275</b>
<i>Keissy M. Díaz G., Luisa Osorio P. y Mirady Sebastiani</i>	
<b>Capítulo 21. La evolución teórica de la planificación territorial, antecedentes en Venezuela y el estado Bolivariano de Miranda.....</b>	<b>289</b>
<i>Yanelkar Y. Márquez Flores</i>	
<b>Capítulo 22. Efecto del petróleo en el ordenamiento socio-territorial de Caracas .....</b>	<b>305</b>
<i>Carola Herrera Napoleón</i>	
<b>Epílogo.....</b>	<b>321</b>
<b>Semblanza de autores y autoras.....</b>	<b>321</b>

## **GEOGRAFÍA Y POLÍTICA PÚBLICAS**



## Capítulo 16

### Hacia el empoderamiento socio-político del territorio

Carola Herrera Napoleón<sup>1</sup>

#### Resumen

En este capítulo se revisan y analizan los cambios y transformaciones de la institucionalidad pública-popular en Venezuela, entre 2010 y 2019, para conocer el proceso de empoderamiento socio-político del territorio por parte de las comunidades organizadas, a partir del capítulo *Reflexiones sobre la transición venezolana de una democracia capitalista representativa hacia un socialismo participativo ¿Qué deben hacer los planificadores?*, de los autores Irazábal, C. y Foley, J., 2010. Con un enfoque dialéctico, se plantea un estudio teórico-práctico en tres partes: 1.- Sistema de organizaciones socio-políticas en el territorio: a través de una investigación documental, en esta sección se estudian los cambios y transformaciones de orden socio-político, durante el período señalado, considerando el análisis sistémico de las distintas escalas, actores y competencias de un gobierno en red, dentro del sistema agregativo popular, trascendiendo lo comunal a lo nacional y vice-versa; 2.- Estrategias y programas socio-políticos: ¿inventamos o erramos?: en esta sección, se analizan los programas socio-políticos y su impacto en la sociedad; 3.- Hacia el empoderamiento socio-político de Caracas: a partir de la práctica concreta, se estudia la dinámica de los cambios y transformaciones de orden socio-político en el Distrito Capital, caso de estudio asumido en el mencionado artículo, para conocer el proceso de democratización del territorio subsiguiente, durante 2010 y 2019. Dentro de los hallazgos, se identifica una dinámica compleja en la que persisten las contradicciones y conflictos con la co-gestión Poder Público-Poder Popular, en el proceso de transición hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI. Las conclusiones apuntan a la necesidad de establecer sinergias, con una articulación bidireccional, entre las acciones estructurantes coordinadas y dirigidas por el Poder Público, constituido y las acciones complementarias o vinculantes, ejecutadas por el Poder Popular, constituyente.

**Palabras clave:** Territorios, Organizaciones socio-políticas, Análisis sistémico, Sociedad, Venezuela.

#### 1. Introducción

Hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI

En este capítulo se propone revisar y analizar los cambios y transformaciones de la institucionalidad pública-popular de la última década, entre 2010 y 2019, para conocer el proceso del empoderamiento sociopolítico del territorio por parte de las comunidades organizadas. Este análisis parte del capítulo *Reflexiones sobre la transición venezolana de una democracia capitalista representativa hacia un socialismo participativo ¿Qué deben hacer los planificadores?*, de los autores Irazábal, C. y Foley, J., enfocado en la institucionalidad pública-popular de los primeros años de la Revolución Bolivariana en Venezuela, entre 2000 y 2009. A modo de introducción, haremos un breve recuento y retomaremos algunas ideas del citado trabajo, como hilo conductor de las siguientes líneas, de manera de dar continuidad a la discusión sobre las complejidades, contradicciones y conflictos que conlleva el proceso de co-gestión Poder Público-Poder Popular, en el tránsito hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI en Venezuela.

De acuerdo con Irazábal y Foley (2010), los últimos 40 años del siglo XX en Venezuela, transcurridos desde 1959, con la revocación de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez hasta el comienzo del mandato de Hugo Chávez como presidente en 1999, el país tenía una democracia representativa, caracterizada por un estado burocrático, al servicio de los intereses de las élites capitalistas. Durante estos años, domina una alianza corporativa denominada Pacto de Punto Fijo, firmada por los partidos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD) para controlar el poder, dirimir la inestabilidad política e iniciativas violentas y autoritarias a través de los mecanismos democráticos y mantener el *statu quo* capitalista de la nación. Su legitimidad política, marcada por altos niveles de corrupción, enriquecimiento ilícito de la élite y poco interés por establecer un proyecto social nacional, queda socavada a partir de 1983, cuando se hacen más notorios, los índices de desigualdad, pobreza y exclusión, dejando un conjunto de deudas sociales. Los estratos de bajos ingresos fueron quienes más sufrieron las situaciones de desventaja. A pesar de su evidentes dimensiones cuantitativas y cualitativas, no hubo o la gestión estatal y mucho menos, privada requerida para atender las necesidades sociales y espaciales de la población. La exclusión de las mayorías del sistema se tradujo en un creciente malestar social.

Tras la crisis económico-financiera mundial, a finales de la década de los setenta, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promueven en América Latina un proceso de reestructuración económica

---

<sup>1</sup> Arquitecta. Doctora en Urbanismo, MSc. en Diseño Urbano, Especialista en Planes y Proyectos. Docente-investigadora del Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela. Correo electrónico: carolahn.arq@gmail.com

con políticas de descentralización, entre otras. En Venezuela, a través de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) creada en 1984, se estipula hacer efectivo el ordenamiento jurídico necesario para la institucionalización de dichas reformas. En 1989, luego de varias discusiones y negociaciones previas y de fuertes explosiones sociales contra las medidas macroeconómicas de ajuste estructural, exigidas por el Fondo Monetario Internacional, conocidas como el “Caracazo”, se hacen efectivas las reformas legales para abrir el camino a la participación y canalización de los conflictos sociales (Herrera, 2017).

Con la intención de responder a las demandas de la población, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez se reformulan la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Congreso de la República de Venezuela, 1989-c) y la Ley Orgánica del Sufragio (Congreso de la República de Venezuela, 1989-b) para otorgar una mayor participación política a la sociedad civil en la elección directa de sus representantes. Asimismo, se promulgan nuevas leyes como la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (Congreso de la República de Venezuela, 1989-a) para transferir competencias del ámbito nacional hacia los estados y municipios. Desde entonces, las designaciones de los gobernadores, que hasta el momento se mantenían centralizadas por el ejecutivo nacional, pasan a ser de elección universal, directa y secreta, así como la de los alcaldes dentro de la nueva institucionalidad. De esta manera, se intenta fomentar nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil, circunscribiendo al espacio local la resolución de algunos conflictos que afectaban la gobernabilidad general. No obstante, la participación social se limitaba restringidamente a la información y a la consulta (García-Guadilla, 2005; 2018; Herrera, 2017).

A partir de la promulgación, hace 20 años, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional, 2000), producto de un proceso constituyente, se propone establecer una nueva geometría del poder, es decir, producir una geopolítica de la Nación y una forma de distribuir el poder político, económico, social y cultural sobre el territorio para ampliar la inclusión social, rompiendo con las estructuras excluyentes anteriores. Para ello, la Constitución incorpora mecanismos para impulsar la democracia participativa y protagónica, los cuales abren el camino para la autogestión de los problemas comunitarios.

Fundamentado en los artículos 62 y 70, la Constitución otorga al pueblo el derecho a participar en la gestión pública, directamente o por medio de representantes electos. A través del artículo 326, establece el principio de corresponsabilidad de la sociedad civil con el Estado en distintas decisiones, institucionalizando la participación del pueblo en el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, existe una ambigüedad constitucional en lo que respecta a la relación entre la democracia representativa y la participativa y protagónica, desencadenando conflictos en tanto que, para unos, supone que la primera se debe subordinar a la segunda, mientras que, para otros, supone la compatibilidad entre la democracia representativa y la participativa y protagónica (García-Guadilla, *et al.*, 2019; Herrera, 2019).

Sustentada en esta base legal, se promulga la Ley de Consejos Locales de Planificación Pública (Asamblea Nacional, 2002), la cual reconoce la participación de las organizaciones comunitarias locales en la decisión pública. Los *consejos locales de planificación pública* constituyen los primeros mecanismos para motorizar la planificación participativa y promover el proceso de descentralización en el ámbito municipal. Con este fin, el gobierno estimula el surgimiento de diversidad de organizaciones sociales enfocadas en diferentes objetivos. Entre las más conocidas, están las mesas técnicas del agua, energía y transporte, los comités de tierra urbana, de salud, y alimentación.

En 2006, dichas organizaciones sociales son integradas y subordinadas a los *consejos comunales*, institucionalizados por medio de la Ley de los Consejos Comunales (Asamblea Nacional, 2006). Relacionados con políticas de descentralización, los *consejos comunales* se multiplicaron por toda la geografía nacional, tanto en barrios populares como urbanizaciones de clase media, erigiéndose como la instancia participativa más importante. En 2009 es promulgada una nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales (Asamblea Nacional, 2009), en sustitución de la publicada en el 2006, que los define como sujetos protagónicos para la planificación y gestión de recursos destinados al mejoramiento de sus territorios comunes y como instrumentos para la construcción del Poder Popular dentro del modelo socialista.

Seguidamente, se promulgan la Ley Orgánica del Poder Popular (Asamblea Nacional, 2010-c), la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Asamblea Nacional, 2010-e), la Ley Orgánica de las Comunas (Asamblea Nacional, 2010-b), la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (Asamblea Nacional, 2010-d) y la Ley Orgánica de Contraloría Social (Asamblea Nacional, 2010-a). Con este conjunto de leyes, el Estado se esfuerza por socializar la función pública y transferirla al pueblo organizado bajo la figura de Poder Popular. Orientada la consecución del Socialismo Bolivariano del Siglo XXI, el Estado propone el Estado-Comunal como una nueva institucionalidad con diferentes modalidades de políticas públicas, fundamentada en la expresión directa de actores sociales organizados y cohesionados en torno a unidades territoriales equivalentes a sus competencias y jurisdicciones inherentes a su espacio geográfico. Las acciones de estos actores sociales organizados producen nuevos espacios políticos, económicos, sociales, físico-territoriales, culturales y ambientales, conforme a los niveles de conciencia política y organización del pueblo (Irazábal y Foley, 2010; Herrera, 2017, 2019; Sanoja y Vargas-Arenas, 2018).

Cabe destacar que, según el artículo 5 de la Constitución (Asamblea Nacional, 2000: 17), “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo. (...) Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos”, con lo cual el pueblo se consagra como *summus* de poder, desligado de cualquier partido político.

Ahora bien, para el ejercicio plene de la soberanía, la democracia participativa y protagónica y la corresponsabilidad por parte del pueblo en lo político, económico, social, físico-territorial, cultural y ambiental, es necesario organizarse para ejecutar directamente ese poder. Bajo el epíteto de Poder Popular, explícito en la Ley Orgánica del Poder Popular, se propone construir el nuevo modelo de sociedad socialista para la consecución del Estado-Comunal.

Algunos grupos adversos al gobierno, no conforme con este cambio de concepción, se autoexcluyeron de participar en la construcción del modelo socialista, bajo los principios de igualdad, equidad y justicia social. De ahí que, para algunos teóricos, este cambio de concepción hacia el Estado-Comunal hizo que los *consejos comunales*, las *comunas* y demás estructuras políticas de base tendieran a homogeneizarse ideológicamente a favor del proyecto de país que representaba el presidente Chávez (Ciccarriello-Maher, 2016; García-Guadilla, 2018; Herrera, 2017).

Si bien uno de los fundamentos del Socialismo Científico, propuesto por Marx y Engels, es la consolidación del Estado-Comunal, con la participación protagónica del Poder Popular como sistema de autogobierno, en detrimento del sistema representativo, en la actualidad, el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI, en construcción, parece plantear una co-gestión entre los entes del Poder Público del Estado venezolano (constituido, representativo) y el Poder Popular organizado del Estado-Comunal (constituyente, participativo y protagónico) para la transformación del país, aun cuando ello representa una gran contradicción de base (Ellner, 2018; García-Guadilla *et al.*, 2019; Herrera, 2019).

Para la articulación de ambos poderes en el proceso de transición actual, el Estado venezolano ha propuesto un sistema de planificación y gestión nacional (*de arriba hacia abajo*), que funciona con el *viejo* modelo de democracia representativa a escala nacional, regional, subregional y municipal, por una parte y; un sistema de planificación y gestión popular (*de abajo hacia arriba*), que funciona, por los momentos, a escala comunal y local (actualmente en construcción), con el *nuevo* modelo de democracia participativa y protagónica, por otra parte. Estas seis escalas territoriales -nacional, regional, subregional, municipal y local- cuentan con distintos actores que conviven, a pesar de que las diferentes demarcaciones territoriales vulneran el ordenamiento político-administrativo tradicional heredado del siglo XX y asumen competencias confluyentes, con un solapamiento de funciones por la falta de delimitación de las tareas, dificultando la acción de los distintos actores. Esta situación es propia de un proceso dialéctico, donde el *viejo* modelo persiste y el *nuevo* apenas surge, generando conflictos y contradicciones a superar (Asamblea Nacional Constituyente, 2019; Azzellini, 2012; Herrera, 2019).

A partir del conocimiento de esta base legal, enfocada en la primera década del siglo XXI en Venezuela, en el presente trabajo se revisan y analizan los cambios y transformaciones de la institucionalidad pública-popular de los 10 años siguientes para conocer el proceso de empoderamiento sociopolítico del territorio por parte de las comunidades organizadas. Para ello, se toma como base empírica de la reflexión conceptual-metodológica a Caracas, Distrito Capital.

Se reconoce el riesgo de escribir este capítulo, sustentado en una institucionalidad y un orden sociopolítico de reciente data y en pleno proceso de construcción y transformación. Aun así, se dispone de material suficiente con base en los avances de la práctica concreta, para asumir este trabajo de investigación.

Tras un breve planteamiento metodológico, con un enfoque dialéctico, el presente trabajo se estructura en tres secciones, que derivan en una reflexión final: 1.- Sistema de organizaciones sociopolíticas en el territorio; 2.- Estrategias y programas sociopolíticos: ¿inventamos o erramos?; 3.- Hacia el empoderamiento socio-político de Caracas.

## *2. Enfoque dialéctico: complejidades, contradicciones y conflictos*

Enfocado en el método dialéctico “de unidad y lucha de contrarios” (Núñez, 1989: 13), se estudian las complejidades, contradicciones y conflictos que conlleva el proceso de co-gestión Poder Público-Poder Popular en Venezuela en el tránsito hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI, así como su movimiento progresivo para la transformación de la sociedad y el pensamiento. Desde este enfoque, las contradicciones son la fuente para la transformación y el progreso permanente. De ahí que, el movimiento dialéctico da pasos hacia adelante en un proceso histórico de cambio y en sus discontinuas transformaciones, crean una novedad cualitativa.

Visto de esta manera, este trabajo tiene algo de protesta permanente, en tanto manifiesta la confrontación entre opuestos. Se parte del criterio de que los procesos llevan implícitos contradicciones internas o condiciones que se niegan entre sí, pues ellos tienen su lado positivo y su lado negativo, su pasado y su futuro, su lucha entre lo viejo y lo nuevo, entre lo que agoniza y lo que nace, entre lo que caduca y lo que se desarrolla. Conforme con esta perspectiva, se abre el debate *entre*: la democracia representativa y la participativa y protagónica; el Poder Público y el Poder Popular; la centralización y la descentralización; el ordenamiento del poder *de arriba hacia abajo* y *de abajo hacia arriba*; lo constituido y lo constituyente; lo individual y lo colectivo, y la interdependencia y la soberanía, entre otras tensiones.

El presente trabajo es teórico-práctico y se estructura en tres partes. Tras una investigación documental, en la primera y segunda parte se revisan y analizan los cambios y transformaciones de la institucionalidad pública-popular de orden sociopolítico; mientras que, en la tercera parte, se analizan desde la práctica concreta, las

contradicciones y conflictos que han generado dichos cambios en el proceso de empoderamiento sociopolítico del territorio. Estas partes se presentan a continuación:

1. *Sistema de organizaciones sociopolíticas en el territorio.* En esta sección se revisan y analizan los cambios y transformaciones de orden sociopolítico desde 2010 hasta 2019, considerando el análisis estructural de las distintas escalas, actores y competencias de un gobierno en red, donde lo comunal se manifiesta en lo nacional y viceversa.
2. *Estrategias y programas sociopolíticos: ¿inventamos o erramos?* En esta sección, se analiza la institucionalidad de los programas sociopolíticos y su impacto en la sociedad.
3. *Hacia el empoderamiento sociopolítico de Caracas.* Se estudia la dinámica de los cambios y transformaciones de orden sociopolítico sobre el territorio del Distrito Capital durante la última década, para conocer el proceso de democratización del territorio.

Al contemplar, desde la lógica dialéctica, las complejidades, las contradicciones y los conflictos, se espera: clarificar el lenguaje a menudo confuso y parcializado de los procesos de transformación actuales y; detectar los procesos singulares de cambios en la institucionalidad, donde esté en juego el empoderamiento sociopolítico del territorio, sin dejar de lado la preeminencia de las continuidades con la historia y la sociedad.

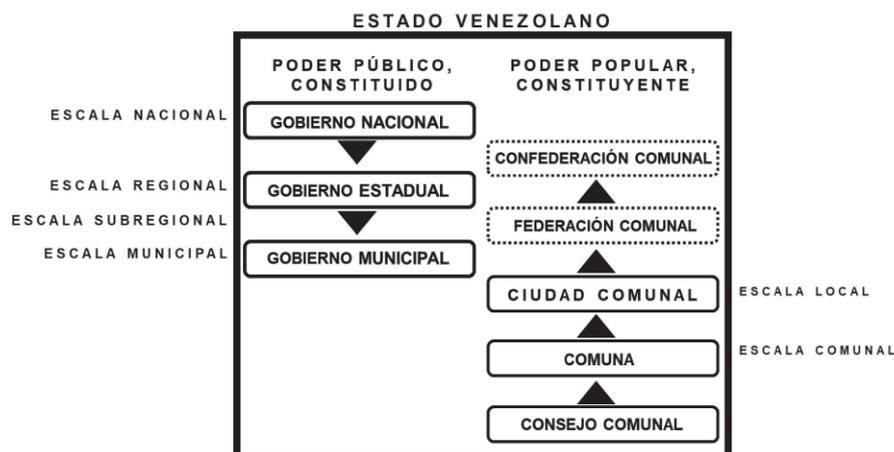
### 3. Sistema de organizaciones sociopolíticas en el territorio

El Poder Público del Estado venezolano dirige y afronta la planificación y gestión del territorio, a través de las escalas nacional, regional, subregional y municipal, conforme al ordenamiento político-administrativo tradicional, para abordar las potencialidades territoriales que redundan en el desarrollo endógeno y en la construcción de cadenas productivas, bajo los principios de complementariedad, interrelación y dinamización mutua. Mientras, el Poder Popular del Estado-Comunal aborda y acciona la planificación y gestión popular, a través de las escalas comunal y local, aun cuando el Estado venezolano impulsa una democracia participativa y protagónica en otras escalas de mayor cobertura e implicación nacional (Asamblea Nacional, 2014-a; Asamblea Nacional Constituyente, 2019).

Con el sistema de planificación y gestión popular se crean nuevas figuras participativas y mecanismos de cooperación para que la comunidad organizada se incorpore activamente en la solución de sus problemas con una mirada en lo colectivo. Fundamentado en la Ley Orgánica de las Comunas (Asamblea Nacional, 2010-b), el Estado promueve la construcción de una estructura organizativa sociopolítica con base en las características y referentes comunes sobre el territorio (condiciones históricas, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas), fomentando las particularidades y la idiosincrasia de cada ámbito territorial (Herrera, 2017, 2019; Sanoja y Vargas-Arenas, 2018). Lejos de la parroquia y demás estructuras político-administrativas heredadas, este sistema asume la *comuna* como unidad territorial y base fundamental en los métodos de gestión y ejecución de los planes, con una base poblacional que depende de la articulación de dos o más *consejos comunales* y una configuración mínima de 300 familias en el ámbito urbano, 40 familias en el rural y 20 familias en el indígena (Asamblea Nacional, 2006). Con una visión sistémica, varias *comunidades* consolidan la *ciudad comunal*, dos o más *ciudades comunales* conforman la *federación comunal* y la articulación de *federaciones comunales* en el ámbito de un eje territorial constituye la *confederación comunal* (Asamblea Nacional, 2010-b, 2010-c). Este tejido social organizado sobre el territorio busca configurar una constelación no jerárquica de microcentros o asociaciones de comunas, cambiantes en su configuración, análogas en su identidad y superpuestas a la estructura urbana, rural o indígena existente, intentando asentar el sentido de cohesión social y la construcción colectiva (Herrera, 2017). Este sistema de agregación comunal tiene implícito una estrategia de ordenamiento del poder de *abajo hacia arriba*. Se gestiona por iniciativa popular desde la base de la comunidad organizada, la cual eleva sus interrelaciones a las autoridades locales y supralocales, responsables de coordinar y establecer los lineamientos generales de la planificación. La distribución política actual en estados y municipios con autoridades de elección popular es subordinada a una estructura piramidal, que localiza en la cúspide, al máximo gobernante y en la base, a la comunidad organizada. Esto sugiere un ordenamiento del poder de *arriba hacia abajo*. En los niveles intermedios se ubican las gobernaciones y las alcaldías, sujetas a constantes presiones ejercidas desde las instancias superiores y sostenidas alteraciones que pueden ocasionar las numerosas y diversas acciones de las bases sociales organizadas. Esto refiere a una estrategia combinada que, centraliza en el máximo gobernante el establecimiento y coordinación de directrices generales de la planificación con base en lo particular de la escala comunal y descentraliza, en las comunidades organizadas, la ejecución de políticas de planificación y ordenación del territorio con un carácter más específico (Herrera, 2017) (véase Figura 1).

Figura 1. Estructura de poderes del Estado venezolano.

Fuente: Elaboración propia, con base en información documental, 2019.



Conforme con la data *Código-Situr* del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, hasta diciembre de 2019 se había consolidado 48.409 *consejos comunales* y 3.230 *comunas* en el territorio nacional, por iniciativas propias, sobre todo en sectores populares. Con la creación de esta estructura organizativa se promueve la participación de los ciudadanos desde las bases, por lo que éstos dejan de ser sujetos pasivos para ser protagonistas de la construcción socioespacial de su hábitat con acciones para su transformación.

Con los recursos que reciben del Estado venezolano, a través del Consejo Federal de Gobierno, los *consejos comunales* y *comunas* tienen la posibilidad de resolver diversos aspectos para mejorar su calidad de vida. Cogestionados con los poderes públicos, los comuneros ejercen la corresponsabilidad en los asuntos de planificación y gestión territorial y consensúan las acciones para ejecutar dichos procesos con los órganos y entes de la administración pública. Con ello, se busca incrementar el nivel de gobernabilidad y otorgar el legítimo protagonismo en el proceso de formación de políticas públicas a las organizaciones sociales.

A pesar de las intenciones de configurar un nuevo tejido social, con el rol protagónico de las organizaciones comunales, éstas no siempre tienen suficiente autonomía para tomar decisiones en materia financieras, en tanto dependen del Consejo Federal de Gobierno. Aun cuando se suele decir que, *las comunas o son productivas o no son comunas*, éstas no han logrado la transformación y el impacto económico esperado. Su producción es limitada a nivel nacional. Incluso las *comunas* más avanzadas tienen serias dificultades para progresar en su desarrollo económico.

La política nacional se funda en la descentralización para la ejecución de políticas de planificación y gestión de territorio común de manera más efectiva y eficiente, combinada con una centralización de las directrices generales. Sin embargo, se detecta cierta desarticulación entre las organizaciones sociopolíticas del Estado-Comunal y las autoridades gubernamentales del Estado venezolano, con el ordenamiento combinado del poder de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, generando conflictos propios de contradicciones no superadas.

Por otra parte, sobre los *consejos comunales* y *comunas* recae la responsabilidad de ejercer una forma de empoderamiento de la gestión pública para evitar las desviaciones en el ejercicio del poder de las autoridades gubernamentales. Además, estas organizaciones disponen de los recursos que ofrece el Estado para la formulación de proyectos que benefician a su ámbito territorial. No obstante, en la mayoría de los casos, no rinden debidamente las cuentas a los entes responsables, que llevan poco seguimiento y sistematización sobre las acciones de estas organizaciones y los recursos a ellas otorgadas. Con esta forma de proceder, no sólo se incrementan los niveles de corrupción por parte de los organismos y entes del Poder Público, sino que la situación permea a las múltiples estructuras comunales configuradas del Poder Popular (Banko, 2008). Ello hace necesario el establecimiento de una contraloría popular como parte de la gestión, con un sistema digital para garantizar la transparencia.

A medida que avanza el proceso bolivariano, se configuran numerosos *consejos comunales* y *comunas* sobre el territorio como estructuras de Poder Popular. Sin embargo, a pesar de las ventajas que estas organizaciones sociopolíticas pueden sugerir, por la fortaleza de los vínculos entre iguales y por el vigor de las propuestas consensuadas y gestionadas colectivamente, lo cierto es que por las múltiples y diversas estructuras de pequeña escala han resultado hasta ahora inmanejables para conciliar con el Estado, un proyecto estructurado, coherente y legible como un sistema espacial nacional.

Cada *consejo comunal* o *comuna* puede construir o hacer lo que quiera y como quiera sobre el territorio para atender sus necesidades particulares. Frente a la frecuente carencia de planificación estratégica a mediano y largo plazo, sus acciones son fundamentalmente coyunturales y corto-placistas, ante situaciones frecuentemente

estructurales. Sus respuestas son fragmentadas y desestructuradas, decayendo en conjunto en una configuración anárquica del territorio. De ahí que su funcionamiento dista todavía de alcanzar metas deseadas.

Con este modo de ordenamiento, el territorio parece moldearse a tenor de las acciones y reacciones que se plantean con distintas intervenciones en sus respectivos hábitats, es decir, el territorio se configura de forma desarticulada con el sistema de planificación y gestión nacional, a escala municipal, ni definidas con objetivos estratégicos en el tiempo. En consecuencia, el territorio muestra configuraciones más complejas, fragmentarias y heterogéneas que el proyectado en la Venezuela del siglo XX, aunque con un orden más inclusivo por la incorporación social y política de los grupos vulnerables, desde una visión colectiva.

Más allá de los esfuerzos inclusivos del Estado venezolano por transferir la gestión pública a las bases sociales, el territorio local queda atomizado, respondiendo a cada organización popular según sus requerimientos y consideraciones particulares, separadas del conjunto. Si bien se torna necesario superar la contradicción inherente a la articulación de ambos poderes, en el proceso de cogestión actual, es conveniente vincular el sistema de organizaciones socio-políticas del Poder Popular a escala comunal con las autoridades gubernamentales del Poder Público a escala municipal, subregional, regional y nacional para reajustar las dimensiones de las diversas estructuras abiertas, múltiples y cambiantes que tienen cabida sobre el territorio y hacer más eficientes los procesos de planificación y gestión a escala local.

Los *consejos comunales* y las *comunas* se han mantenido y multiplicado en el tiempo pese a que, la aguda crisis económica vigente ha provocado el recorte o suspensión de los recursos económicos otorgados por el Consejo Federal de Gobierno. Incluso, tras la eclosión en el último lustro de los *consejos comunales* y las *comunas*, actualmente, en consenso con las comunidades organizadas, se avanza en la construcción de lineamientos y normativas para la materialización de la *ciudad comunal*, próximo peldaño dentro del sistema agregativo popular, *de abajo hacia arriba*, demostrando la capacidad de organización popular para participar en la planificación y gestión del territorio común.

La *ciudad comunal*, organización sociopolítica del Poder Popular a escala local (*de abajo hacia arriba*) y próxima al nivel municipal del Poder Público más cercana a la gente (*de arriba hacia abajo*), cobra sentido como integradora y articuladora del conjunto de acciones desconectadas sobre el territorio. Visto en perspectiva, la *ciudad comunal* puede promover formas de gestión protagónicas, corresponsables y participativas desde la escala comunal (*comuna*) hasta la local (*ciudad comunal*) y, a su vez, interrelacionarse con otras escalas de mayor alcance (municipal, subregional, regional y nacional), aportando a la construcción de lo común-al. Asimismo, la *ciudad comunal* puede estimular la unificación del territorio local, a través de la integración de las diversas comunidades y la desconcentración de las atribuciones institucionales para la reconfiguración territorial.

Más allá de las contradicciones y conflictos que genera la articulación del Poder Público constituido, *de arriba hacia abajo*, con el Poder Popular constituyente, *de abajo hacia arriba*, propias de la dualidad entre la democracia representativa y la participativa y protagónica, la *ciudad comunal*, expresión del Estado-comunal, abre el debate entre la centralización y la descentralización contenida en sí misma (Azzellini, 2012; García-Guadilla, 2018; Herrera, 2019). Si bien la planificación participativa se fundamenta en la necesidad de descentralizar el poder y transferirlo a las organizaciones de base, ello no entra en conflicto con la necesidad de articular e integrar las distintas acciones de base en la escala local, para trascender el nivel comunal al nacional y viceversa. Lejos del dogmatismo de algunos investigadores (García-Guadilla y Torrealba, 2019), la *praxis* demuestra la necesidad de articular y complementar ambas posiciones en una suerte de engranaje permanente centralización-descentralización.

### 3. Estrategias y programas sociopolíticos: ¿inventamos o erramos?

El Estado venezolano atiende las deudas sociales heredadas y vigentes a través de las *Misiones Bolivarianas*. Éstas surgen como un conjunto integrado de políticas públicas, programas y normas paralelas a las gestionadas por los entes gubernamentales del Estado, para materializar de forma masiva, acelerada y progresiva las condiciones para el efectivo ejercicio y disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (D'Elia, 2006; Herrera, 2017).

Tras los incuestionables avances alcanzados con esta estrategia bajo el gobierno del presidente Hugo Chávez, en materia de inclusión y extensión de la cobertura social y en la disminución de la pobreza (Herrera, 2017; Maingon, 2016), sobre todo entre 2004 y 2012, se materializa en 2014 la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones (Asamblea Nacional, 2014-b). Con ella, el Estado venezolano en conjunto con el Poder Popular, conjugan esfuerzos para agilizar los procesos estatales con la participación directa del pueblo en la gestión a favor de la erradicación de la pobreza estructural (Necesidades Básicas Insatisfechas o método NBI<sup>2</sup>) y el desarrollo social integral de la población, proveyendo a los ciudadanos de bienestar social

---

<sup>2</sup> El método NBI establece una forma de análisis estructural, que mide cinco indicadores asociados al hogar: acceso a servicios básicos, hacinamiento, condiciones de la vivienda, dependencia económica y número de niños de 7 a 12 años que asisten a la escuela. Según la CEPAL, se considera hogar pobre, si presenta al menos una carencia de los cinco indicadores asociados y pobre extremo, si presenta dos o más.

de carácter habitacional, alimentario, sanitario, educativo, deportivo, cultural, recreativo, socio-productivo, de protección social, seguridad y defensa, etc.

Entre las más de 40 *Misiones Bolivarianas* creadas para atender las deudas sociales de la población excluida, destacan: a nivel habitacional, la *Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor (GMBNBT)*, para la habilitación física del hábitat y viviendas existentes y la *Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV)*, para la construcción de viviendas nuevas; a nivel alimentario, la *Misión Alimentación*, para el abastecimiento de alimentos y el Programa de Alimentación Escolar (PAE); a nivel sanitario, la *Misión Barrio Adentro I, II, III, IV*, para atender la provisión de salud, la *Misión Milagro*, para tratar los problemas de salud visual y *Misión Sonrisa*, la salud dental; a nivel educativo, las *misiones Robinson I y II, Ribas, Sucre y Alma Mater*; a nivel de deportivo, la *Misión Barrio Adentro Deportivo*; a nivel cultural; la *Misión Cultura*, para fomentar la recreación con actividades formativas y la *Fundación Musical Simón Bolívar ("El Sistema")*, para el desarrollo de las destrezas artísticas, alejando, a su vez, a los jóvenes de las drogas y otros vicios; a nivel de protección social, las *Misiones Negra Hipólita, Madres del Barrio, Gran Misión En Amor Mayor, Gran Misión Hijos de Venezuela*, etc. (Herrera, 2017).

Sobre las *Misiones Bolivarianas* reposa en gran medida el ideal de superación de la exclusión y de la desigualdad, adoptando el criterio de acceso universal a la atención social y dando paso a una sociedad más igualitaria y justa. Las *Misiones Bolivarianas* responden a las necesidades de la sociedad, revalorizando la expresión colectiva de una democracia participativa y protagónica. Generan el espacio común, donde la comunidad se reconoce a sí misma en igualdad de condiciones y a su vez, representan el compromiso del Estado por materializar la equidad social como fundamento ideológico.

Con la aplicación de estas políticas inclusivas y de protección al pueblo y la inversión social en el territorio nacional, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2015), el porcentaje de hogares en hacinamiento crítico pasó de 14,6% en 1998 a 8,3% en el 2015; el porcentaje de viviendas inadecuadas (ranchos) en 1998 era del 6,6% y para el año 2015 bajó a 3,9%; el porcentaje de viviendas sin servicios básicos a finales de la última década del siglo XX era de 15,7% y en 2015 es de 10,2%; el acceso al agua potable pasó de 80% en 1998 a 96% en el 2015; el acceso a aguas servidas pasó de 62% en 1998 a 84% en el 2015; el índice de hogares con niños de 7 a 12 años que no asistían a las escuelas era en 1998 de 1,8% y en 2015 es de 0,6% y; finalmente, el porcentaje de hogares con dependencia económica (referente que mide el número de personas que trabaja en un hogar) era en 1998 de 6,2% y en el 2015 es de 3,1%. Asimismo, el índice de desarrollo humano (IDH) pasó de 0,639 en 1980 a 0,762 en 2018, considerado alto dentro de la escala establecida internacionalmente y por encima del promedio en la región latinoamericana.

Los datos de la pobreza y la pobreza extrema en Venezuela, medida estructuralmente por el método NBI, han tenido una disminución progresiva hasta el año 2015. Según la Encuesta de Hogares por Muestreo del INE, para 1998 la pobreza extrema se ubicaba en 10,8%, y en 2015, se redujo a 4,9% del total de la población; y la pobreza pasó de 28,9% en 1998 a 19,7% en 2015. Ello ha sido posible, sobre todo, por los efectos de la GMVV, GMBNBT, la dotación de servicios básicos y equipamientos como las bases de misiones en los sectores más necesitados y con la participación protagónica de la sociedad organizada. Asimismo, con la aplicación de estas políticas inclusivas, Venezuela logra reducir el índice de desigualdad, pasando de acuerdo con el Coeficiente de Gini 0.49 en 1998 a 0.38 en 2015, posicionándose como el país menos desigual de Latinoamérica (INE, 2015).

Ahora bien, mientras se avanza en la profundización del Socialismo Bolivariano del Siglo XXI y en la organización del Poder Popular para la puesta en práctica de la democracia participativa y protagónica, se hace frente a una grave crisis económica y alimentaria en el país. La bajada, hasta un 70% del precio internacional del petróleo, principal producto de exportación de Venezuela en el 2014 incidió directamente en los ingresos de la nación, provocando una disminución sensible de la disponibilidad financiera del Estado venezolano para atender las necesidades más urgentes de la población. Ello derivó en un profundo desabastecimiento y escasez de alimentos y demás productos de primera necesidad. Asimismo, la inducida depreciación de la moneda, la situación hiperinflacionaria y la consecuente pérdida del poder adquisitivo, acompañado con el bloqueo económico-financiero impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América a la nación venezolana ha impactado con múltiples efectos negativos a la población (Asamblea Nacional, 2016; Sutherland, 2019; Weisbrot y Sachs, 2019).

De este contexto emerge una nueva respuesta y con ello, una forma distinta de asumir los embates del mercado. Para atender esta situación, el presidente Nicolás Maduro, mediante el Decreto N° 2.323 (Asamblea Nacional, 2016) declara en 2016 el Estado de Excepción y Emergencia Económica e implementa medidas pertinentes para proteger al pueblo y garantizar el acceso a los alimentos a través del programa social Comités Locales de Abastecimiento y Producción (*Clap*).

El *Clap* es un programa social de abastecimiento productivo que surge para atender una situación de emergencia alimentaria, generando cambios y transformaciones en la sociedad. Éste constituye una respuesta para garantizar el derecho de acceso a la alimentación de la población y la paz nacional, resistiendo y combatiendo dinámicas perversas del mercado, así como el problema suscitado de la pobreza coyuntural. El programa funciona a través de una estrategia combinada entre el Poder Público, responsable de coordinar las directrices generales para dar respuesta a la situación alimentaria y descentraliza en el Poder Popular organizado, la acción productiva y distribución de alimentos de primera necesidad, bajo la modalidad *casa por casa*, es decir,

entregados directamente a las familias que expresan su necesidad. El *Clap* impulsa la coestión como fundamento político. Bajo el principio de corresponsabilidad, participan toda/os aquella/os que están comprometidos a un mismo objetivo social, dando lugar a formas de acción y discursos propios. De ahí que el *Clap*, con su política de funcionamiento entre el Poder Público y el Poder Popular, articula e integra prácticas dispersas y opuesta a las dinámicas del mercado.

En estas circunstancias, se propone un nuevo sistema de abastecimiento de alimentos prioritarios a bajo costo, subsidiados. Funciona, siguiendo las directrices del Ejecutivo Nacional, a través del Estado Mayor de *Clap* del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, responsables de la adquisición de alimentos a nivel nacional e internacional; es puesto en práctica por los Consejos Comunales y demás organizaciones de base, vinculadas al Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), a través de las Unidades de Batalla Bolívar-Chávez (UBCH<sup>3</sup>) y el Frente Franciscano de Miranda<sup>4</sup> con un rol protagónico; y es acompañado por la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y órganos de seguridad ciudadana (Policía Nacional Bolivariana, milicia), en una alianza cívico-militar, para garantizar la seguridad logística de todo el programa (Asamblea Nacional Constituyente, 2018).

El *Clap* genera una nueva organización del Poder Popular con espacios geográficos inherentes. Se conforman como estructuras concurrentes a los *consejos comunales y comunas* para atender, en la situación emergencia actual, a la población vulnerable identificada. Su delimitación geográfica se corresponde con el sistema de organización de base del PSUV, en tanto que, por su estructura es posible conocer las realidades políticas y sociales del territorio al nivel comunitario. Este sistema funciona a través de la Red de Articulación y Acción Sociopolítica (RAAS), la cual coordina acciones entre el Estado y las organizaciones del Poder Popular en cada UBCH, comunidad, calle, vereda, manzana y edificio, a favor de la defensa territorial y el beneficio del pueblo (PSUV, 2018). Por lo tanto, la estructura territorial del *Clap*, no necesariamente coincide con las estructuras organizadas del Poder Popular establecidas en la ley (Asamblea Nacional Constituyente, 2018), pero dada la contingencia, beneficia incluso a comunidades no organizadas. Cuatro años después de su lanzamiento, se había configurado, según datos oficiales del *Clap* (2019), 32.600 *Comités Locales de Abastecimiento y Producción* a nivel nacional, beneficiando a 6,2 millones de familias mensuales.

La efectividad del *Clap* radica en la búsqueda de nuevas perspectivas para contribuir a garantizar la seguridad alimentaria de la población, articulando prácticas dispersas para atender necesidades compartidas. A su vez, en el proceso dialéctico, el *Clap* ha acelerado el surgimiento de los *consejos comunales y comunas* y ha requerido que el PSUV rediseñe y precise la estrategia territorial de la RAAS, para ejecutar las políticas sociales con mayor eficiencia y responder a las necesidades del Poder Popular.

A raíz de este nuevo programa social, pareciera que surgen varias contradicciones y conflictos, sobre todo administrativos, entre los *Comités de alimentación de los consejos comunales*, por un lado, que cogestionan y autogestionan la solución a sus problemas de manera colectiva, prácticamente sin financiamiento estatal, desligados de cualquier partido político y los *Claps*, por el otro lado, que atienden los problemas, bajo la modalidad *casa a casa*, consubsidio estatal, aprovechando las estructuras organizativas del PSUV. Sin embargo, no se debe perder de vista, que los primeros surgen con un sentido estructural, enfocados en la construcción del Estado-Comunal, mientras que los segundos, intentan responder a la situación de contingencia, con un sentido coyuntural y transitorio.

Cabe la aserción que hiciera en su momento Simón Rodríguez, maestro de Simón Bolívar, en 1842, *o inventamos o erramos*. Tanto las *Misiones Bolivarianas* como los *Claps* constituyen formas distintas de reinterpretar la institucionalidad, según las necesidades que cada tiempo demanda, de enrumbar nuevas oportunidades, de construir cambios y transformaciones sociales.

#### 4. Hacia el empoderamiento sociopolítico de Caracas

Caracas, Distrito Capital<sup>5</sup>, se debate entre el poder constituido y el poder constituyente. Su único municipio, Libertador, conformado por 22 parroquias heredadas de tiempos de la colonia, alberga, en 2.700 comunidades, una población de 2.089.012 habitantes (INE, 2019). Caracas configura una unidad política-administrativa, que goza de figura jurídica plena y autonomía dentro del territorio nacional como ciudad capital (véase Figura 2).

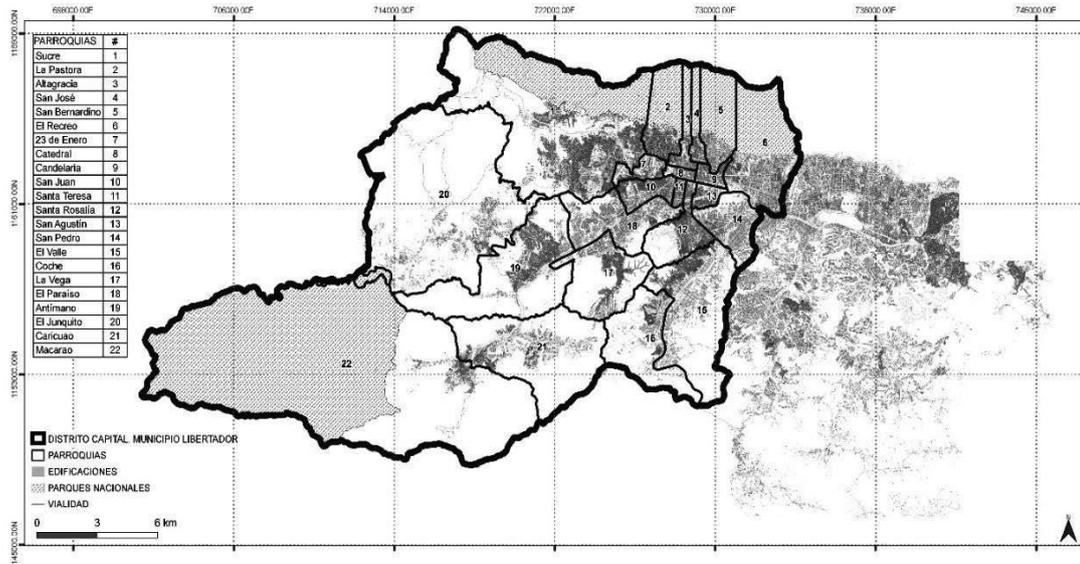
---

<sup>3</sup> La UBCH es una organización de base de los militantes del PSUV, dentro de un ámbito territorial específico. Su objetivo es la acción sociopolítica para lograr la mayor integración y apoyo de la sociedad con el proyecto político del Partido.

<sup>4</sup> El Frente Franciscano de Miranda, es una organización política de la Revolución Bolivariana, que emerge para organizar la población en actores sociales sólidos, capaces de impulsar procesos profundos de cambios y transformaciones, así como contribuir al desarrollo exitoso de los programas promovidos por el gobierno.

<sup>5</sup> Caracas es integrada por un sistema de gobierno municipal a dos niveles: el municipio Libertador en Distrito Capital y los municipios Baruta, El Hatillo, Sucre y Chacao, en el estado Miranda. Estos cinco municipios la configuran como área metropolitana con una población de 3.347.305 habitantes.

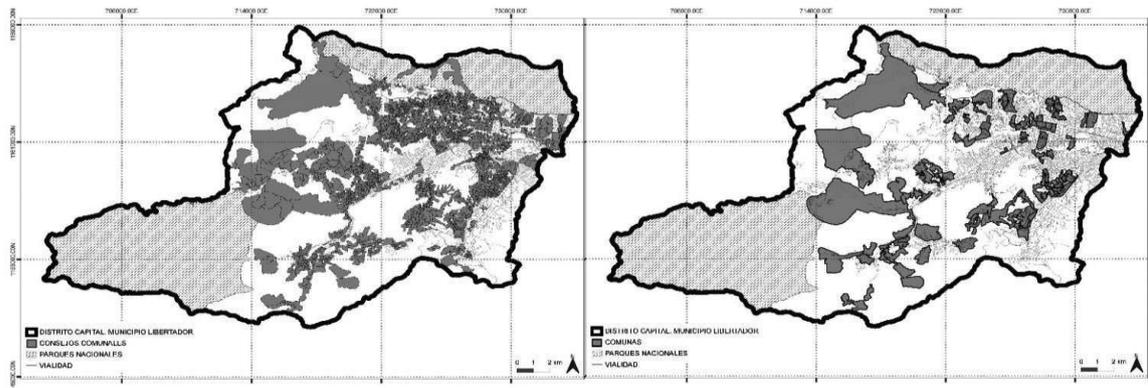
Figura 2. Caracas y sus 22 parroquias. Fuente: Elaboración propia, con base en información documental, 2020.



Según el Ministerio Popular para las Comunas y Movimiento Sociales, Caracas cuenta a finales de 2019 con 2267 *consejos comunales* (véase figura 3) y 108 *comunas* registradas (véase figura 4). El territorio organizado en *consejos comunales* y *comunas* ocupa el 43% de la superficie total de la entidad municipal (sin contabilizar los Parques Nacionales con decreto de protección), cubriendo casi la totalidad del área urbana construida. Si bien se registra un significativo proceso de empoderamiento sociopolítico del territorio por parte de las comunidades organizadas, también se reconocen ciertos desequilibrios socio-espaciales. Ello se debe a que las múltiples y distintas organizaciones populares impulsan estrategias para atender sus necesidades de manera atomizada, fragmentando el territorio y dejando rezagadas a algunas comunidades carentes de organización popular.

Figuras 3 y (4). Caracas, con sus 2267 *consejos comunales* (y sus 108 *comunas*).

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos suministrados por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, 2019.



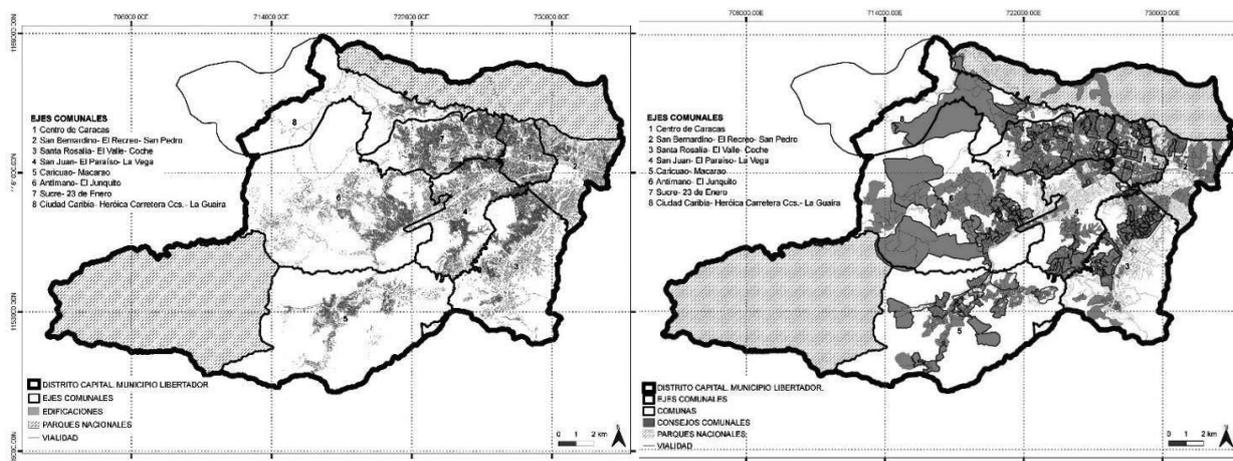
Para atender los desequilibrios espaciales y la atomización que genera la escala comunal e impulsar la configuración de la *ciudad comunal* con un Sistema de Gobierno Popular, en 2018 la Alcaldía de Caracas propone la definición de ocho *ejes comunales*, a escala intercomunal, para la reestructuración de la sociedad y transformación del territorio con una geografía de equidad y justicia social. Dichos ejes son definidos a partir de los *consejos comunales* y *comunas* como núcleos espaciales básicos. Asimismo, contemplan en su definición la caracterización de la morfología físico-espacial y la dinámica de funcionamiento, por lo que abarcan incluso comunidades no organizadas, independientemente de sus límites políticos-administrativos (véase figura 5 y 6).

Los *ejes comunales* surgen como iniciativa de la Alcaldía, es decir, *de arriba hacia abajo*, para acelerar el proceso de empoderamiento sociopolítico del territorio e iniciar la transferencia de algunas competencias al Poder Popular organizado en materia de transporte y recolección de desechos sólidos, entre otras áreas para la solución

<sup>6</sup> Aunque se denominan “ejes”, en realidad se definen geográficamente como áreas o sectores.

de problemas urbanos de afectación colectiva. No obstante, dado que no surgen por iniciativa popular, no siempre son aceptados por las comunidades organizadas, generando algunas contradicciones entre el Poder Público-Poder Popular.

Figura 5 y (6). Caracas y sus 8 ejes comunales (con consejos comunales y comunas). Fuente: Elaboración propia, con base en la información suministrada por la Alcaldía de Caracas, 2018.



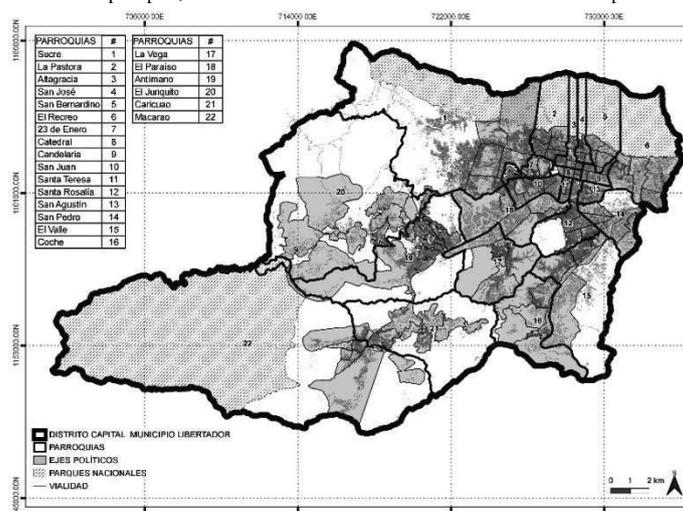
Por otra parte, a raíz de la RAAS, Caracas es estructurada en 117 *ejes políticos*, con base en las 22 parroquias (véase figura 7), para atender a los sectores vulnerables, con una cobertura espacial del 52,4% del territorio caraqueño. A partir de estos ejes, se canaliza la ejecución del programa *Clap*, distribuyendo aproximadamente 784.000 beneficios, en forma de cajas o bolsas con productos de alimentación<sup>7</sup>, para atender a las familias capitalinas. A su vez, a través de estos ejes se ejecutan otras políticas sociales, bajo la modalidad *casa a casa*, para atender requerimientos de la población como la distribución de las bombonas de gas, vacunación preventiva, etc. conforme a las necesidades que los tiempos demandan.

Los *ejes políticos*, definidos con base en las parroquias, no se corresponden territorialmente con los *ejes comunales*, definidos con base a la estructura comunal, en tanto que fueron propuestos con diferentes objetivos. Los primeros, para responder a situaciones coyunturales de atención social y los segundos, para acelerar el proceso de construcción del Estado-Comunal, con un Sistema de Gobierno Popular. De ahí que, por ejemplo, por su organización geoespacial, funcional y sociopolítica, la parroquia San Pedro, junto con las parroquias El Recreo y San Bernardino, configuran el segundo *eje comunal*, pero a su vez, la Parroquia San Pedro está conformada por cinco *ejes políticos* para la ejecución de políticas sociales.

<sup>7</sup> Las cajas o bolsas *Claps* aportan 10-15 kgs. en productos de alimentación, entre los cuales incluyen arroz, granos (lentejas o carotas), enlatados (atún o sardina), aceite, pasta, harina de maíz, azúcar y leche. Estos productos pueden variar tanto en tipos como en cantidad, dependiendo de la capacidad de producción nacional, así como de las posibilidades de importación, actualmente restringidas por el bloqueo económico-financiero impuesto al país.

Figura 7. Caracas y sus 117 ejes políticos.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información suministrada por el PSUV, 2018.



Las tensiones entre las organizaciones populares, los ejes comunales y políticos giran alrededor de su demarcación territorial y del solapamiento de funciones, debido a que no existe delimitación precisa de las tareas. Ello plantea dificultades en el proceso de empoderamiento sociopolítico del territorio, que aún son necesarias superar. Pese a la maraña de contradicciones y conflictos, la población caraqueña muestra ciertos niveles de conciencia política y organización popular para articular, con los entes del Poder Público dispuestos, proyectos conjuntos.

### 5. Reflexiones finales

#### *Sinergias: entre lo estructural y lo vinculante*

Hoy día, uno de los mayores desafíos que se plantean con este sistema de planificación y gestión de lo común es mantener la coherencia rectora de las distintas escalas, actores y competencias del enfoque sistémico. A su vez, surge el reto de direccionar la inversión pública a efectos de generar sinergias, con una articulación bidireccional entre los proyectos estructurantes, gestionados y ejecutados por el Poder Público del Estado venezolano y los proyectos vinculantes, gestionados y ejecutados por el Poder Popular del Estado-Comunal. Ello hace pensar en la necesidad de precisar marcos normativos que expliquen el alcance y las competencias de los distintos actores, conforme a su escala de acción, disposición de recursos, decisión y gestión, para optimizar el uso de los recursos en el espacio y el tiempo y sostener la complementariedad, interrelación y dinamización mutua en proyectos concretos.

Aun cuando desde las políticas públicas se busca otorgar mayor poder al pueblo organizado, para que participe y asuma la planificación y gestión de sus territorios con un rol protagónico, éste no siempre comparte la misma interpretación de los hechos o situaciones en su totalidad. Por ello, las acciones del Poder Popular deben ser orientadas para que, por un lado, se articulen e integren con pautas o lineamientos específicos, a los proyectos estructurantes definidos por el Poder Público, en función de las necesidades de la población; y por otro, den respuestas formales, a corto y mediano plazo, a situaciones coyunturales o vinculantes, propias de la cotidianidad. Ambos conjuntos de actuaciones estructurales y vinculantes pueden funcionar como una red sistémica y coordinarse adecuadamente para la planificación y gestión de los espacios comunes. De este modo, las acciones estructurantes gestionadas por el Poder Público -con estrategias de planificación de *arriba hacia abajo*, a escala nacional, regional, subregional y municipal y las acciones vinculantes del Poder Popular, probablemente articuladas e integradas por las *ciudades comunales* con estrategias de planificación de *abajo hacia arriba*, a escala comunal y local pueden contemplar el principio de unidad en la diversidad dentro del ámbito de alcance correspondiente.

Lejos del dogmatismo o purismo teórico de algunos planificadores, es necesario trabajar con las contradicciones y conflictos propios de los procesos dialécticos hasta superarlos, quizás con respuestas híbridas entre: *la democracia representativa y la participativa y protagónica; el Poder Público y el Poder Popular; la centralización y la descentralización; el ordenamiento del poder de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba; lo constituido y lo constituyente; lo individual y lo colectivo, la interdependencia y la soberanía, los ejes comunales y políticos, los consejos comunales y los claps*, entre otras tantas tensiones que pueden surgir en medio de la transición hacia el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI.

*Bibliografía*

- Alcaldía de Caracas (2018). Área económica presenta el sistema de gobierno popular. Recuperado el 28 de junio de 2018 de [www.caracas.gob.ve/alcaldiaDeCCS/submit-an-article/blog/noticias/area-economica-presenta-el-sistema-de-gobierno-popular-de-caracas](http://www.caracas.gob.ve/alcaldiaDeCCS/submit-an-article/blog/noticias/area-economica-presenta-el-sistema-de-gobierno-popular-de-caracas)
- Asamblea Nacional (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 5.453, 24 de marzo, Año CXXVII, Mes VI, 1-45.
- Asamblea Nacional (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 37.463, 12 de junio, Año CXXIX, Mes IX, 324.043-324.046.
- Asamblea Nacional (2006). Ley de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 5.806, 10 de abril, Año CXXXIII, Mes VI, 20-23.
- Asamblea Nacional (2009). Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 39.335, 28 de diciembre, Año CXXXVII, Mes III, 373.840-373.845.
- Asamblea Nacional (2010-a). Ley Orgánica de Contraloría Social, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.011, 21 de diciembre, Año CXXXVIII, Mes III, 28-30.
- Asamblea Nacional (2010-b). Ley Orgánica de las Comunas, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.011, 21 de diciembre, Año CXXXVIII, Mes III, 11-18.
- Asamblea Nacional (2010-c). Ley Orgánica del Poder Popular, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.011, 21 de diciembre, Año CXXXVIII, Mes III, 1-5.
- Asamblea Nacional (2010-d). Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.011, 21 de diciembre, Año CXXXVIII, Mes III, 18-27.
- Asamblea Nacional (2010-e). Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.011, 21 de diciembre, Año CXXXVIII, Mes III, 5-10.
- Asamblea Nacional (2014-a). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-productivo de la Patria, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.151, 18 de noviembre, Año CXLII, Mes II, 64-77.
- Asamblea Nacional (2014-b). Decreto N° 1.394, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.154, 19 de noviembre, Año CXLII, Mes II, 8-16.
- Asamblea Nacional (2016). Decreto N° 2.323, mediante el cual se declara el Estado de Excepción y de la Emergencia, dadas las circunstancias extraordinarias de orden Social, Económico, Político, Natural y Ecológicas que afectan gravemente la Economía Nacional, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.227, 13 de mayo, Año CXLIII, Mes VIII, 1-4.
- Asamblea Nacional Constituyente (2018). Ley Constitucional del Comité Local de Abastecimiento y Producción, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 41.330, 29 de enero, Año CXLV, Mes IV, 439.757 – 439.760.
- Asamblea Nacional Constituyente (2019). Ley Constituyente del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No 6.442 (Extraordinario), 3 de abril, Año CXLVI, Mes VI, 1-8.
- Azzellini, D. (2012). La construcción de dos lados: poder constituido y poder constituyente en Venezuela. Editorial El perro y la rana.
- Banko, C. (2008). De la descentralización a la nueva geometría del poder. *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14(2), 167-184.
- Ciccariello-Maher, G. (2016). Construir la comuna. *Estudios Latinoamericanos*, Estudios Latinoamericanos, nueva época, 38, julio-diciembre, 145-157
- Clap oficial (2019). Comités Locales de Abastecimiento y Producción. <http://www.minpal.gob.ve/>
- Congreso de la República de Venezuela (1989-a). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, No 4.153, 28 de diciembre, Año CXVII, Mes III, 38-43.
- Congreso de la República de Venezuela (1989-b). Ley Orgánica del Sufragio, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, No 4.124, 14 de septiembre, Año CXVI, Mes XII, 12-38.
- Congreso de la República de Venezuela (1989-c). Ley Orgánica de Régimen Municipal, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, No 4.109, 15 de junio, Año CXVI, Mes IX, 16-44.
- D'Elia, Y. (2006). Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Ellner, S. (2018). Teorías marxistas del Estado y su aplicación al caso venezolano. *Discursos del Sur*, 2, julio/diciembre. Universidad de Oriente, 67-113
- García-Guadilla, M. (2005). La sociedad civil venezolana (1961-2004): institucionalización de nuevas ciudadanía y luchas por la democracia. En *Una lectura sociológica de la Venezuela actual II*. Universidad Católica Andrés Bello.
- García-Guadilla, M. (2018). La experiencia de la democracia participativa. Poder popular y planes de desarrollo comunitario en Venezuela. *Espacio Abierto*, 7(1), 81-102.

- García-Guadilla, M. y Torrealba, C. (2019). Learning from Venezuela's Missteps in Building Urban Popular Power. *Naclareport on the Americas Radical Cities*, 51(4), 348-354.
- Herrera, C. (2017). En busca de conceptos híbridos: entre la ciudad formal y la ciudad informal. (Tesis de doctorado). Caracas: IU, FAU, UCV.
- Herrera, C. (2019). Construyendo la Ciudad Comunal: Desafíos de la planificación y gestión de lo común. Fundación de la Escuela Venezolana de Planificación. Recuperado el 4 de julio 2020 de <https://escuelavenezolanadeplanificacion.blogspot.com/2019/07/construyendo-la-ciudad-comunal-desafios.html>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (s.f). Datos estadísticos de Venezuela 2001-2019 y XIV Censo de Población y Vivienda. <http://www.ine.gov.ve/>
- Irazábal, C. y Foley, J. (2010). Reflections on the venezuelan transition from a capitalist representative to a socialist participatory democracy. What are planners to do? *Latin America Perspective*, Sage Publications, 97(37), 167-184.
- Maingon, T. (2016). Política social y régimen de bienestar. Venezuela 1999-2014, *Estudios Latinoamericanos*, nueva época, 38, julio-diciembre, 115-143
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales (2019). Consulta. Código Situr. Recuperado el 2 de junio de 2020 de <http://consulta.mpcmunas.gob.ve/>
- Núñez, J. (1989). Metodologías de las ciencias sociales. Editorial Alfadil
- Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) (2018). Boletín No.132. Organizando al Partido y al Pueblo para construir el Socialismo Bolivariano. Recuperado el 30 de noviembre de 2018 de <http://www.psuv.org.ve/publicaciones/boletin-informativo/page/10/>
- Rodríguez, S. (1842). Sociedades Americanas. En *Inventamos o erramos*. Monte Ávila Editores
- Sanoja, M. y Vargas-Arenas, I. (2018). *La fragua del Bravo Pueblo*. Editorial Fundarte.
- Sutherland, M. (2019). Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela. Crisis económica y social. Causas y consecuencias. Provea
- Weisbrot, M. y Sachs, J. (2019). *Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela*. Center for economic and policy research

El territorio venezolano es uno de los más diversos e interesantes para cualquier estudio de Geografía que pueda emprenderse bajo enfoques renovados. Al mismo tiempo, la República Bolivariana de Venezuela muestra una historia reciente llena de acontecimientos, crisis y confrontaciones políticas. Por este motivo, la publicación de esta obra colectiva sobre “La transversalidad del ejercicio geográfico en Venezuela” se nos antoja fundamental y ha sido apoyada por el Grupo de Investigación ANTE de la Universidad de Santiago de Compostela y por la Unión Geográfica Internacional (UGI). A lo largo de 22 capítulos y bajo la coordinación de José M. Becerra, A. Azamar y Y. Márquez Flores se realiza una aproximación académica plural y rigurosa a la realidad territorial venezolana. Una aproximación que incluye textos de corte ambiental, geoeconómico y regional, entre otros, y que sobre todo demuestra la enorme calidad y vitalidad del análisis geográfico realizado en ese país. Un estudio plural, elaborado por profesionales residentes dentro y fuera de Venezuela, que constituirá sin duda un hito en la historia de la Geografía de la nación.

