

Células Geohumanas, Poder Popular y Colectivización de la Agricultura

Ronald Balza Guanipa

Nota previa

Las siguientes líneas fueron escritas para su discusión el 8 de noviembre de 2007 en el *Foro sobre la Propuesta Presidencial de Reforma Constitucional* (organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela) y el 16 del mismo mes en el *Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional, Democracia y Derechos Humanos* (organizado por el Centro de Estudios de Derechos Humanos de la misma Universidad con el auspicio de la Embajada Británica, la del Canadá y la UCV). Se ofrecen con ligeras modificaciones al lector luego de la divulgación del contenido de 26 decretos-leyes aprobados por el Presidente Hugo Chávez, exactamente un año después de presentar su Propuesta de Reforma ante la Asamblea Nacional. Varios de tales decretos reproducen en sus Exposiciones de Motivos y artículos referencias a ideas esenciales de aquella: comunidades, comunas, planificación centralizada, autoridades regionales, seguridad alimentaria y ética socialista y bolivariana. Una de las posibles implicaciones de la redacción de la Propuesta y otros documentos oficiales, aunque quizás involuntaria e inviable, es la posible restricción al libre tránsito por el territorio nacional. Esta medida tiene antecedentes aun recientes en la llamada “Transitoria”, un permiso para residir en La Habana requerido a los cubanos que son de otras provincias [Serpa (2008)] y en el milenarismo sistema chino de registro de hogares *Hukou*, reinstaurado por Mao en 1953 (y aun vigente en 2005) con el fin de prohibir las migraciones de campesinos a las ciudades [Luard (2005)]. Evocar las hambrunas que acompañaron a los intentos comunistas de colectivizar la agricultura plantea la necesidad de hacer explícitas las experiencias históricas tras el nuevo modelo productivo propuesto [ver, por ejemplo, Conquest (1986) y Becker (1998)].

Introducción

La Comisión Mixta de la Asamblea Nacional que recibió la Propuesta de Reforma Constitucional del Presidente de la República el 15 de agosto de 2007 aun mantenía el 14 de octubre la expresión “célula geohumana del territorio” como definición de comuna. La versión finalmente aprobada (entregada al Consejo Nacional Electoral el 2 de noviembre para activar el referendo aprobatorio), sustituyó la palabra “geohumana” por “social”. Sin embargo, mantuvo el sentido de la expresión, que puede dar rango constitucional a políticas de desconcentración forzosa de la población. Sobre este aspecto discurren las siguientes páginas.

1. Células geohumanas y migraciones

En su discurso ante la Asamblea Nacional, el Presidente de la República se refirió a comunidades, comunas y ciudades como “escalas”, sugiriendo que varias

comunidades conformarían una comuna y varias comunas una ciudad. Se citan a continuación las definiciones propuestas según la redacción original del artículo 16:

La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células geohumanas del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia. A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa.

Es de especial interés comentar que en estas definiciones la referencia al territorio pesa más que a la población. La comunidad, por ejemplo, no es “el conglomerado social de familias, ciudadanos y ciudadanas que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole”, como la define la Ley de Consejos Comunales de 2006, sino un núcleo espacial *indivisible*. La indivisibilidad del par territorio-población se sintetiza en el término *geohumano*, que se utiliza para caracterizar células del *territorio* compuestas por la agregación de núcleos *espaciales*. En el discurso presidencial, ambos componentes del par parecen considerarse equivalentes, atribuyéndose incluso la propiedad de movilidad al territorio:

El territorio puede agregarse, el territorio, o la población sobre el territorio, puede ir moviéndose, no es totalmente simétrica la geometría sobre la cual se mueve un grupo humano [Chávez (2007:28)].

La fijación sobre el territorio de poblaciones humanas (no divisibles en individuos) es una posibilidad que deja abierta la redacción del artículo, condicionando la libertad de tránsito y localización de los habitantes dentro del país. Dicha concepción condicionaría también las formas de gobierno local. El Presidente ilustra la fusión entre territorio y población al sostener que

la toparquía ... es el sistema de gobierno más perfecto, el gobierno del topos, del lugar. La gente que está allí, formando parte del lugar, del cerro, del árbol, de la orilla del río, es el gobierno directo de la comunidad [Chávez (2007a:28)].

Según estas definiciones, el Estado Socialista Venezolano es el conjunto de los territorios denominados comunidades. Se llamaría ciudad a cualquier asentamiento poblacional establecido sobre las comunas (definidas como áreas geográficas), independientemente de su tamaño. Aunque con ello se concedería el llamado derecho a la ciudad para sus habitantes (puesto que cualquier poblado lo sería), se reconoce que no todas las ciudades serían iguales. Por una parte, cada una tendría un “rol estratégico” dentro del Sistema de Ciudades, del cual dependería “el beneficio equitativo que perciba cada uno de sus habitantes”. Por otra, por decreto presidencial las ciudades podrían adoptar el carácter de ciudades comunales y de ciudades federales. En el primer caso, sus características, atribuciones y derechos se definirían por ley. En el segundo se activaría una Misión Local con un Plan Estratégico de Desarrollo, a cargo de autoridades designadas por el Presidente de la República.

Una interpretación literal de la letra del artículo podría prohibir las migraciones entre ciudades de distinto rango. Aun cuando la Asamblea Nacional sustituyó el término *célula geohumana* por *célula social* del territorio, no modificó la esencia del concepto propuesto.

2. Territorio y Poder Popular

El territorio también se utiliza como criterio para clasificar por categorías al Poder Público. A los Poderes Municipal, Estadal y Nacional se añade el llamado Poder Popular. Según el artículo 136, a través de dicho Poder el “pueblo” ejerce directamente la soberanía, entendiéndose por tal “los grupos humanos organizados como base de la población”. Aunque la frase no es del todo clara, sugiere que los grupos no organizados no pueden ejercer la soberanía. Además, según el artículo 70, los “medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía” deben orientarse al cumplimiento de un objetivo: “la construcción del socialismo”, por lo que las organizaciones con fines distintos no formarían parte del “pueblo”. Es curioso observar que aun cuando dicho Poder no surge del sufragio, “voceros y voceras del Poder Popular” formarán parte de los Comités de Postulaciones que elegirían a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Consejo Nacional Electoral [Arts. 264 y 295].

Según los artículos 70 y 136, el Poder Popular se expresa “a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”.

En la Exposición de Motivos presentada por el Presidente de la República se establece que “la célula básica del gobierno de la comuna es el Consejo Comunal”, siendo tal gobierno ejercido por el Parlamento de Consejos Comunales a su vez sometido a una “estructura superior con base asamblearia”. La indefinición de conceptos y procedimientos exigiría la redacción de una ley que tocara temas no previstos en la Ley de Consejos Comunales vigente. Nótese que en ella se parte de comunidades compuestas por familias, “entre 200 y 400 en el área urbana y a partir de 20 familias en el área rural y a partir de 10 familias en las comunidades indígenas”, que ocupan un territorio “cuyos límites geográficos se establecen en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas dentro de los cuales funcionará el Consejo Comunal”. Por otro lado, la Propuesta de Reforma introduce el concepto de comuna, que según la Exposición de Motivos ocuparía entre 10 y 30 Km² y tendría una base poblacional entre 50.000 y 120.000 habitantes.

Aunque el Consejo Comunal aparece como “máxima expresión de la democracia directa”, según el mismo documento “la comuna es la unidad funcional político-administrativa de un Estado comunal”. Por ello establece que “el gobierno nacional planificaría, articularía y coordinaría la acción conjunta de las comunas y sus mancomunidades a efecto de mantener la coherencia con las grandes estrategias y políticas de carácter nacional” y le asigna “la responsabilidad de coordinar la elaboración y puesta en práctica de un plan integral de producción para la comunidad

que le garantice su base material, vinculado al plan económico nacional y tomando en cuenta que el modo de producción socialista tendrá preponderancia”.

Con respecto al resto de los consejos, vale notar que una misma persona podría cumplir los requisitos para pertenecer a varios de ellos, lo que dificultaría la realización de sus funciones y la solución de conflictos entre sectores. Sin embargo, la Constitución obligaría a los municipios y estados a transferir los servicios que gestionan a los consejos del Poder Popular (única política denominada descentralizadora), quienes a su vez tendrían que presentar sus proyectos ante el Ejecutivo Nacional para que este evalúe su articulación con el Plan de Desarrollo Integral de la Nación [ver Arts. 184 y 185].

Conviene notar que los consejos del Poder Popular podrían ser financiados mediante Fondo Nacional administrado por el Ejecutivo, dotado con un mínimo de 5% de los ingresos ordinarios anuales presupuestados. Este monto es similar al asignado al Poder Municipal por vía de situado constitucional, que montaría un mínimo de 20% del 25% de los ingresos ordinarios. Dado que los Municipios deben obligatoriamente incorporar a tales Consejos en sus actuaciones, la Constitución propendería a sustituir cuerpos autónomos de poder local por unidades administrativas controlables por el Ejecutivo (Art. 167 y 168).

3. La Nueva Geometría del Poder y la Colectivización de la Agricultura

Al proponer otorgar al Presidente la potestad de crear por decreto un conjunto de divisiones político-territoriales (superpuestas a las existentes) y de designar sus autoridades, el Presidente de la República se refirió a la necesidad de redistribuir la población en el territorio:

Hace 10 años teníamos 20, 22, 23 millones, mientras que ya hoy vamos llegando a 30 millones; en una década estaremos montados en 40 millones, lo cual es importante para el poder nacional; pero tenemos que ir, desde ya, desplegándonos sobre ese territorio, abriéndonos, equilibrándonos, reordenando al país ... [Chávez (2007a:32)].

Ya en 2001 el Ministerio de Planificación y Desarrollo proponía una Descentralización Desconcentrada en el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007, estableciendo como objetivo de la política territorial:

disminuir los desequilibrios territoriales, modificando el patrón de poblamiento, consolidando y diversificando la actividad económica a lo largo del país en armonía con la vocación específica y ventajas comparativas de cada región, racionalizando los criterios de inversión, distribución y recaudación de recursos públicos, e incentivando la inversión privada [MPD (2001:63)].

Un ejemplo de lo que el Ministerio consideraba desequilibrio territorial se presenta a continuación:

La región se encuentra internamente desvinculada. Las contradicciones se manifiestan en la existencia de grandes zonas despobladas frente a pequeños desarrollos espaciales con una alta densidad de población. Es decir, pequeñas regiones de gran desarrollo económico y grandes espacios desaprovechados. El norte es el área más desarrollada urbana e industrialmente; sirve de asiento a fábricas, plantas y operaciones industriales. El resto está conformado por sus amplias áreas sin ningún tipo de desarrollo, especialmente en la zona central [MPD (2001:55)].

Por ello

El propósito fundamental de la política territorial en el período 2001-2007 estará destinado a fortalecer la capacidad para fijar e incrementar la población y las actividades económicas en las áreas de desconcentración (ejes de desarrollo y zonas especiales de desarrollo sustentable). A tales fines se deben lograr condiciones que permitan a la población alcanzar un adecuado nivel de calidad de vida y evitar su desplazamiento hacia grandes centros urbanos [MPD (2001:65)].

Es necesario destacar que el Ministerio reconocía entonces la importancia de la inversión privada y de los gobiernos locales para llevar a cabo sus propósitos, así como la tendencia de la población a concentrarse en grandes ciudades. También debe notarse que dicha tendencia parece conducir a un equilibrio territorial (y no a un desequilibrio) donde coexisten aglomeraciones y grandes espacios vacíos [Fujita, *et al* (2000)]. Para “fijar e incrementar la población ... en las áreas de desconcentración ... y evitar su desplazamiento hacia grandes centros urbanos”, el Ministerio tendría que revertir dicha tendencia creando incentivos para un nuevo equilibrio, en caso de intentar lograrlo reconociendo a los habitantes el derecho de migrar dentro del territorio nacional.

En 2007 el Ministerio presenta un nuevo Plan, el Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2021), cuya meta es lograr un Desarrollo Territorial Desconcentrado. Para ello:

El Desarrollo Territorial Desconcentrado será alcanzado a través de la movilización integral de patrimonios, recursos de poder y capacidades endógenas de fuerzas sociales, agentes de desarrollo y actores políticos que conforman el bloque histórico nacional-popular bolivariano a través de la puesta en práctica de políticas de Estado coherentes con los principios de integración territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre los diferentes niveles de Gobierno y la sociedad, organizada de manera protagónica y participativa en instancias constituidas para tal fin.

[Son tareas prioritarias la ocupación de las áreas fronterizas y el impulso de] actividades productivas con ventajas de localización y aglomeración con énfasis en aquellas que apunten a la soberanía alimentaria y la industria transformadora orientada a la producción de bienes de capital, intermedios y de consumo final [MPD (2007:54)].

Aun cuando el Ministerio no otorga en esta oportunidad la misma importancia a la inversión privada y la descentralización, sí reconoce la necesidad de

de infraestructuras, vivienda, equipamientos y servicios que generen efectos de atracción e incentivos para reforzar tanto el asentamiento poblacional en el subsistema de ciudades intermedias del Eje Norte Llanero, para lograr una distribución equilibrada de la población cónsona con la utilización de las capacidades productivas de nuestro territorio junto al desarrollo de espacios incluyentes forjadores de ciudadanía [MPD (2007:54)].

Estos incentivos, sin embargo, están condicionados por “la necesidad del nuevo proyecto ético Socialista Bolivariano”, cuya presentación abre el documento Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Dicha necesidad surgiría, según el Ministerio, de:

La confrontación entre un viejo sistema (el Capitalismo) que no ha terminado de fenecer, basado en el individualismo egoísta, en la codicia personal, y en el afán de lucro desmedido, y un nuevo sistema (el Socialismo) que está naciendo y cuyos valores éticos, la solidaridad humana, la realización colectiva de la individualidad y la satisfacción racional de las necesidades fundamentales de hombres y mujeres, se abre paso hacia el corazón de nuestra sociedad [MPD (2007:3)].

En este punto conviene recordar que el artículo 112 de la Propuesta de Reforma establece que

El Estado promoverá el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible.

Según la Disposición Transitoria Novena, “hasta tanto se dicten las normas que desarrollen los principios establecidos en el artículo 112 de esta Constitución, el Ejecutivo Nacional podrá, mediante decretos o decreto ley, regular la transición al Modelo de Economía Socialista”. Incluso vencida la disposición, para cuya transitoriedad no se ha establecido un plazo en la propuesta, el artículo 236 deja como atribución exclusiva del Presidente de la República la formulación del Plan de Desarrollo Integral de la Nación y la dirección de su ejecución.

De la interpretación que haga una sola persona de cuáles son los intereses comunes, siguiendo su visión particular de la ética Socialista Bolivariana, podrían depender las políticas de poblamiento del territorio. Conviene recordar que la colectivización de la agricultura en la URSS, China y otros países comunistas, llevada adelante bajo argumentos similares a la seguridad alimentaria y la creación de “nuevas relaciones sociales a través de unidades de producción de carácter socialista, tales como las empresas de producción social (EPS), las cooperativas y la producción asociativa” [MPD (2007:53)] acabaron en la muerte por hambre de millones de personas.

Nota final

Una preocupación de corto plazo con respecto a las políticas previsibles tras la reforma constitucional se ubica en las posibles consecuencias inflacionarias del financiamiento monetario del gasto fiscal, sin control de ningún tipo tras la eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela. Otra preocupación, de mediano plazo, se refiere a los resultados del gasto ejecutado sobre la calidad y cantidad de empleo y producción, mientras el aporte del sector privado se reduce. Una preocupación de largo plazo surge de la posibilidad constitucional abierta con el artículo 16, que permitiría al gobierno decidir políticas que modifiquen por fuerza el patrón de poblamiento del territorio.

Referencias

- Becker, J. (1998) *Hungry ghosts: Mao's secret famine*, Owl books, 380 págs.
- Chávez, H. (2007a) *Ahora la batalla es por el Sí. Discurso de presentación del Proyecto de Reforma Constitucional ante la Asamblea Nacional*, Caracas, MINCI, 120 págs.
- Chávez, H. (2007b) “Texto de la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República”. Caracas, Analítica.com, 19 págs.
- Fujita, M., P. Krugman y A. Venables (2000) *Economía Espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, España, Ariel Economía, 363 págs.
- Conquest, R. (1986) *The harvest of sorrow: soviet collectivization and the terror-famine*, Oxford University Press, 411 págs.
- Luard, T. (2005) “China rethinks peasant 'apartheid'”, en *BBC news*, UK, 10 de noviembre, 2005.
- MPD (2001) *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, Caracas, 162 págs
- MPD (2007) *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (borrador)*, Caracas, 79 págs
- Serpa, C. (2008) “Comunicado del periodista Carlos Serpa Maceira” en *Sindical Press*, La Habana, 24 de abril, 2008