

La construcción a dos bandas: trayectoria histórica del Poder Popular en Venezuela (1998-2025)

Gabriela Armada

Este análisis se sustenta en una cronología detallada que rastrea el desarrollo del Poder Popular venezolano, identificando las interacciones entre la iniciativa del Poder Constituido (el Estado) y la autoorganización "desde abajo" (las comunidades). Esta "construcción a doble banda" se examina a través de cuatro períodos históricos clave: primero, Los Inicios (1998-2005), marcados por la refundación política y la emergencia de las primeras instancias de autogobierno; seguido por la Consolidación (2005-2012), caracterizada por la institucionalización de los consejos y las comunas; luego, la Transición y Reconfiguración (2013-2020), definida por la crisis económica, la resistencia y la reorganización comunal; y finalmente, la Reactivación y Proyección (2021-2025), centrada en la recomposición del vínculo Estado-pueblo mediante nuevas articulaciones e instrumentos de gestión.

• Los inicios (1998-2005): institucionalización y expansión comunal

La elección de Hugo Chávez en 1998 marca el inicio de un nuevo ciclo político en Venezuela y el punto de partida de una transformación profunda en las relaciones entre Estado y pueblo. La Constitución de 1999 consagra la participación protagónica del pueblo como principio rector del sistema democrático, ampliando la ciudadanía más allá del sufragio e institucionalizando la posibilidad del ejercicio directo del poder popular. En este marco, particularmente a partir del año 2000, comienzan a surgir, bajo diferentes nombres, diversas iniciativas de autogobierno local, inspiradas en la nueva visión constitucional y en la efervescencia social latinoamericana de comienzos del siglo XXI, caracterizada por los levantamientos contra el neoliberalismo y la llegada de gobiernos progresistas en la región (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) (Zibechi, 2006).

Desde arriba, la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) en 1999 intentó canalizar la participación ciudadana, aunque su implementación fue limitada por su estructura jerárquica, presidida por alcaldes y alcaldesas y sujeta a la división político-territorial tradicional. En paralelo, surgieron diversas experiencias de autogestión que fueron apropiadas y reconfiguradas por las bases. Entre ellas se destacan las Mesas Técnicas de Agua (MTA) en 1999 y los Comités de Tierras Urbanas (CTU) en 2002, ambas construcciones institucionales que posteriormente fueron apropiadas por las comunidades. Por un lado, las MTA surgen inicialmente en las parroquias de Antímano y El Valle entre 1993 y 1996, y se expanden a nivel nacional en 1999 tras la aprobación de la Constitución y la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Las MTA se constituyeron como instancias comunitarias para la gestión del agua y el saneamiento, promoviendo la organización barrial y el control social sobre los servicios públicos (Rodríguez, 2005). Por otro lado, los CTU, se crean en 2002 en el marco del Decreto 1666, como mecanismo de apoyo a la regularización de la tenencia de la tierra en barrios, la mejora de la vivienda y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión de la ciudad. De acuerdo con Antillano (2005), aunque nacen desde una política de Estado, muchos CTU se consolidaron como espacios autónomos de organización y gestión colectiva (Antillano, 2005). Estas experiencias demuestran que la participación institucional promovida desde arriba puede derivar en procesos de empoderamiento y autonomía cuando las comunidades adaptan las estructuras a sus propias lógicas organizativas.

Consolidación (2005-2012): institucionalización y expansión comunal

En 2005, muchas de las iniciativas de autogobierno que empiezan a surgir en los primeros años de este siglo se constituyeron en consejos comunales como una iniciativa desde abajo, al igual que otras iniciativas consejeras, como los consejos de trabajadores, estudiantes, pescadores y artesanos, entre otros.

A principios de 2006, desde el poder constituido, durante una emisión de Aló Presidente, Chávez presenta a los consejos comunales como un tipo de “buena práctica” del poder popular. Este impulso político se traduce en la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales, reconociendo legalmente estas instancias de autogobierno comunitario. Para ese entonces, ya existía un número substancial de consejos comunales. Estos consejos nacieron desde abajo, extendiéndose rápidamente con apoyo institucional. En términos generales, los consejos comunales están organizados en distintos comités temáticos (vivienda, salud, deporte, cultura, entre otros), eligen a voceros y voceras mediante asambleas comunitarias, y deliberan sobre la ejecución de proyectos locales. Sin embargo, las prácticas comunitarias superan con frecuencia los límites normativos, adaptando las reglas de participación, elección y contraloría a las particularidades locales. Como señala Luz Herrera, activista entrevistada por Azzellini (2021), “Lo que hace la gente en el consejo comunal rebasa la ley y le incorpora elementos, por ejemplo, las elecciones [de voceros y voceras] no se hacen en una asamblea de ciudadanos, se hacen elecciones de voto directo y secreto durante todo un día, donde tú movilizas la población completa. Ninguna se ha hecho asamblearia y lo que dice la ley es que debe ser asamblearia” (ibid., p.59). Asimismo, dependiendo de factores como la experiencia anterior de organización, la participación, el acceso a la educación y a la información, la situación socio-económica, así como la orientación política, los consejos comunales varían entre ellos en la forma de organización, funcionamiento, autonomía y ejecución de los proyectos.

En 2007, surgen las primeras experiencias de comunas como el siguiente nivel de autogobierno. Las comunas vienen a solventar la necesidad de las comunidades de organizarse a un nivel más amplio que el de los consejos comunales que les permitiera abordar proyectos de mayor escala. Estas vienen a reconfigurar las lógicas del espacio político-administrativo oficial, organizándose en función de afinidades socioculturales, productivas y territoriales. Muchas comunas agrupan a consejos comunales que cruzan fronteras municipales y hasta estatales (Azzellini, 2021). Al igual que en el caso de los consejos comunales, la promoción institucional de las comunas fue clave para su desarrollo.

El Proyecto Comuna, creado en 2008 desde el Ministerio de Planificación y Desarrollo, impulsó experiencias piloto con el objetivo de promover una conformación masiva de comunas. De acuerdo con Jiménez (2022), este proyecto adoptó una metodología de respeto a la autonomía de las comunas y la no imposición de agendas externas. Sin embargo, la posterior Misión 13 de Abril adoptó un enfoque más asistencialista y paternalista, limitando la autodeterminación de algunas comunas. En reacción, surge en 2008 la Red Nacional de Comuneros y Comuneras, conformada inicialmente por 16 comunas, que reivindica la independencia organizativa.

Un año después, en 2009, se crea el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, encargado de coordinar las políticas de apoyo al poder popular. Aunque su creación significó respaldo técnico y financiero, en muchas comunidades se generaron tensiones respecto a la autonomía comunal y al registro institucional exigido para el reconocimiento formal de las comunas. De acuerdo con Jiménez (2022), el ministerio impuso un registro oficial de comunas con requisitos formales y procedimientos administrativos ajenos a las lógicas autonómicas de las comunas. Sin embargo, luego de intercambios entre estos dos poderes, en 2011 se efectúa un acuerdo popular, limitando trabas burocráticas y políticas, y un número substancial de comunas acuden a registrarse. En 2010, la aprobación de la Ley Orgánica de las Comunas y la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal consolidó jurídicamente al poder comunal como un eje del Estado. Para 2011, con acuerdos alcanzados entre el Ministerio y las comunas, cientos de experiencias lograron registrarse oficialmente.

Durante estos años, el poder constituido acompañó la consolidación del poder comunal con una narrativa estratégica que colocó a las comunas en el centro del proyecto bolivariano. Entre 2009 y 2011, el programa Aló Presidente Teórico se convirtió en un espacio clave de reflexión ideológica y pedagógica sobre el socialismo comunal. A través de estas transmisiones, Chávez impulsó una discusión pública orientada a definir la comuna no sólo como una figura organizativa, sino como el núcleo generador del nuevo modelo de sociedad. En sus intervenciones, insistía en que “la comuna es el espacio donde vamos a engendrar y a parir el socialismo desde lo pequeño”, subrayando el carácter autogestionario y no tutelado del proceso: “Las comunas no pueden ser apéndice de las gobernaciones, ni del Ministerio de la Comuna, ni del presidente Chávez ni de nadie: son del pueblo, son creación de las masas, de ustedes (...). El socialismo desde donde tiene que surgir es desde las bases, no se decreta esto; hay que crearlo” (Aló Presidente Teórico, 2009). Luego, en 2012, durante el emblemático discurso conocido como el “Golpe de Timón”, Chávez reafirmó con fuerza la centralidad estratégica de las comunas dentro del proyecto revolucionario: “Independencia o nada, comuna o nada; o ¿qué es lo que hacemos aquí?” (Golpe de Timón, 2012), sintetizando el sentido político de toda una década de experimentación institucional y movilización popular.

Transición y reconfiguración (2013-2020): crisis, resistencia y reorganización

Tras la muerte de Chávez en 2013, el gobierno de Nicolás Maduro asumió el lema “Comunas o nada” como reafirmación del proyecto político orientado al fortalecimiento del poder popular. Sin embargo, la crisis económica, agravada por la caída del precio del petróleo entre 2014 y 2016, afectaron gravemente los mecanismos de financiamiento estatal hacia las comunas y consejos comunales. En este contexto, muchas comunas optaron por fortalecer su autonomía productiva y articularse en redes de economía solidaria, trueque y producción agrícola local para sostener la vida cotidiana en los territorios.

Desde el poder constituido, la respuesta institucional también se reconfiguró. En 2016, se impulsaron los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) como estrategia para garantizar el acceso a alimentos y organizar a las comunidades frente a la escasez, introduciendo un nuevo dispositivo estatal de relación con los territorios populares.

Durante los años 2017 y 2019, a pesar de las crecientes tensiones políticas y el endurecimiento del bloqueo económico, diversas iniciativas comunales lograron sostener experiencias vinculadas a la producción, el autoabastecimiento y la soberanía alimentaria. En paralelo, el Estado promovió la creación de los Consejos Productivos de Trabajadores (CPT) como mecanismos para articular poder popular y producción socialista (Ley Constitucional, 2019). Este periodo estuvo marcado por la coexistencia entre el debilitamiento de capacidades estatales, la emergencia de prácticas autonómicas desde abajo y la reconfiguración de las relaciones entre comunidades organizadas y el aparato estatal en un contexto de crisis multidimensional.

Reactivación y proyección (2021-2025): recomposición del vínculo entre Estado y pueblo

A partir de 2021 se observa un renovado esfuerzo desde el poder constituido por reconstruir los mecanismos de articulación con el poder popular, mediante iniciativas destinadas a incentivar la participación comunitaria y reorganizar los sistemas de planificación territorial. Paralelamente, desde abajo, emergen nuevas redes de articulación entre comunas y se consolidan experiencias referentes de autogobierno, configurando un momento de reactivación y reposicionamiento del sujeto comunal. Se trata de una fase de recomposición del vínculo Estado-pueblo, marcada tanto por avances en la institucionalización de espacios participativos como por tensiones derivadas de la convivencia entre autogobierno comunitario y mediación estatal.

En mayo de 2022, el gobierno despliega un conjunto de instrumentos orientados a fortalecer la planificación territorial y la respuesta a necesidades locales: el 1x10 del Buen Gobierno, el Mapa de Soluciones y la Agenda Concreta de Acción (ACA). La ACA y el Mapa de Soluciones establecen un método de planificación a corto plazo que permite priorizar los problemas más sentidos por las comunidades y organizarlos en acciones concretas a partir de cuatro fases: mapa de actores, mapa de necesidades, mapa de soluciones y la constitución de los comités de soluciones (Blanco Cotúa et al., 2022). El 1x10 del Buen Gobierno, por su parte, introduce un sistema tecnológico de comunicación directa entre las comunidades y las instancias del gobierno para reportar problemáticas en tiempo real y agilizar respuestas gubernamentales, promoviendo el poder popular como una de sus líneas estratégicas centrales. Unos meses después, se conforman también las Brigadas Comunitarias Militares para la Educación y la Salud (Bricomiles), que articulan organizaciones comunitarias, instancias partidistas, la Fuerza Armada y otras instituciones para atender las denuncias y solicitudes registradas a través del 1x10 y abordar el deterioro de infraestructura educativa y sanitaria.

Ese mismo año, se formaliza la Unión Comunera que, tras varios años de gestación, realiza en 2022 su Congreso Fundacional. Este movimiento se define como “un movimiento político nacional de comunas que levanta las banderas del socialismo, la lucha antiimperialista, el feminismo comunal, el ambientalismo y el proyecto Bolivariano y Chavista del Estado comunal”, orientado a construir una Federación Comunal Nacional (Unión Comunera, 2022, p.59). Para 2025, esta articulación reúne a 142 comunas de 19 estados de Venezuela (Utopix, 2025), con estatutos propios y mecanismos autónomos de funcionamiento, control y participación, aunque manteniendo una estrecha interacción con las instituciones del Estado. Durante este período, además, la Unión Comunera profundiza su vinculación con otros movimientos sociales latinoamericanos, como el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil, y desarrolla agendas políticas propias, entre ellas, el I Encuentro Nacional de Feminismo Comunal en 2025, reuniendo a más de 1600 comuneras en torno a la afirmación de las comunas como espacios clave para la transformación de las relaciones de poder entre géneros (Utopix, 2025).

El periodo 2024-2025 está acompañado de importantes reformas legislativas en materia de poder popular, incluyendo reformas a la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de Justicia de Paz Comunal y la Ley Orgánica de las Comunas. Asimismo, a finales de 2024, el Ejecutivo anuncia el inicio de una reforma constitucional destinada a incorporar explícitamente al Poder Comunal como componente estructural del Estado, proyectando su debate y consulta hacia 2026 para permitir un proceso de consulta más amplio e incluyente. Ese mismo año, se realiza además una Consulta Popular Nacional con el objetivo de seleccionar proyectos priorizados por el poder popular organizado, acordando realizarlas de manera trimestral. Para noviembre de 2025 está estipulada la cuarta Consulta Popular Nacional del presente año.

A principios de 2025, Maduro presenta el Plan de las Siete Transformaciones 2025 - 2031 (7T), otorgando al poder popular un rol central en la planificación, formulación, ejecución y contraloría de la gestión pública. El plan incorpora como eje transversal la “transformación revolucionaria del Estado”, entendida como la consolidación de un Estado popular y comunal basado en la transferencia de competencias, la corresponsabilidad y “gestión conjunta pueblo-Gobierno” (Plan de las Siete Transformaciones, 2025, p.27). Asimismo, la quinta transformación, la transformación política, refuerza esta visión al plantear la idea de un “gobierno obediencial” orientado por las decisiones emanadas del poder popular (ibid.). Este enfoque reafirma la idea de una construcción a dos bandas: promover autonomía comunitaria mientras se regula y estructura su funcionamiento desde el Estado.

En este marco se crean las salas de autogobierno popular, concebidas como nodos territoriales de consulta, planificación y seguimiento vinculados al sistema 1x10 del Buen Gobierno. La Sala Nacional de Autogobierno Popular, articula miles de salas locales y centraliza en un solo sistema los reportes, diagnósticos y solicitudes asociadas a servicios esenciales en las comunas. Para octubre de 2025, este mecanismo ya se encuentra integrado formalmente al sistema 1x10, configurándose como una de las iniciativas de mayor alcance para articular de manera directa al poder popular con la gestión del Estado (MinComunas, 2025).

Estos avances representan un fortalecimiento significativo de los mecanismos de participación directa y de las capacidades organizativas del poder popular. Sin embargo, también plantean la posibilidad de que el autogobierno quede subordinado a lógicas y prioridades definidas institucionalmente, o que las comunidades dependan crecientemente de la intermediación tecnológica y gubernamental para resolver problemas que podrían gestionarse de manera autónoma. El periodo revela así un proceso simultáneo de aplicación y regulación de la participación, donde la autonomía y la institucionalización avanzan en tensión permanente.

Bibliografía Consultada:

Antillano, A. (2005). La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: La experiencia de los Comités de Tierras Urbanas. Universidad Central de Venezuela.

Blanco Cotúa, D., Gamboa, L. F., & Vargas Froilán, N. (2022, 10 de agosto). La planificación revolucionaria y la agenda concreta de acción. Fundación Escuela Venezolana de Planificación. <https://www.fevp.gob.ve/la-planificacion-revolucionaria-y-la-agenda-concreta-de-accion/>

Chávez Frías, H. (2009). Aló Presidente Teórico [Transcripción]. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información.

Rodríguez, S. (2005). Seis años después: Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Aguas (Aportes para un balance de la experiencia desarrollada). Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 11(3), 187-203.

Unión Comunera. (2022). Unión Comunera: Bases programáticas y estatutos. <https://fragata.utopix.cc/file/fragata/Biblioteca-utopix/docuemntos-uc.pdf>

Ministerio del Poder Popular para las Comunas. (2025, 27 de enero). Instalarán 5.334 salas de autogobierno, una en cada comuna o circuito comunal. <https://www.comunas.gob.ve/2025/01/27/instalaran-5-334-salas-de-autogobierno-una-en-cada-comuna-o-circuito-comunal/>

Utopix. (2025, 1 de abril). Encuentro Nacional de Feminismo Comunal [Bitácora].

Vicepresidencia Sectorial de Planificación. (2025). Plan de la Patria 2025–2031: El Plan de las 7 Grandes Transformaciones.

Zibechi, R. (2006). Movimientos sociales: Nuevos escenarios y desafíos inéditos. Ediciones Nordan-Comunidad.