



espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología



En foco: América latina. “Progresismo” y “restauración conservadora”

Auspiciada por la International Sociological Association (ISA),
la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)
y la Asociación Venezolana de Sociología (AVS)

Vol.27
Enero - Marzo
2018

1



La experiencia de la Democracia Participativa. Poder popular y planes de desarrollo comunitario en Venezuela.

*María Pilar García-Guadilla**

Resumen

El objetivo del presente trabajo es evaluar la experiencia de la democracia participativa en Venezuela así como también la viabilidad de la democracia directa a nivel local a través del análisis de los Consejos Comunales y más específicamente haciendo seguimiento al proceso de elaboración de los planes comunitarios. Se investigó si los lineamientos metodológicos del Ciclo Comunal, propuestos en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) de 2009 para la elaboración de los Planes de Desarrollo comunitarios, estimulan o no la participación y la inclusión. Los resultados permitieron identificar tanto las múltiples posibilidades que ofrecen como espacios de participación para impulsar el mejoramiento del hábitat y de las condiciones de vida comunitarias como las limitaciones y distorsiones tales como el clientelismo, la cooptación y la falta de transparencia que surgen dentro del contexto de alta polarización social y política que existe en Venezuela. La información básica proviene del trabajo de campo realizados en treinta y cuatro consejos entre 2006-2011 donde se elaboraron unos quince planes estratégicos comunales, se hicieron treinta y cuatro entrevistas semi-estructuradas a los miembros y más de quince entrevistas en profundidad a los líderes comunitarios.

Recibido: 06-12-2016 / Aceptado: 11-07-2017

Palabras clave: Planes comunitarios participativos; democracia directa; democracia participativa; organizaciones sociales comunitarias; consejos comunales; planificación estratégica

The experience of Participatory Democracy. Popular power and community development plans in Venezuela

Abstract

The objective of this paper is evaluate the experience of participatory democracy in Venezuela as well as to assess the viability of direct democracy at the local level through the analysis of the Communal Councils and more specifically, the follow-up of the elaboration of community plans. We analyzed if the methodological guidelines of the so-called · “communal cycle” proposed in the Organic Law of the Communal Councils (LOCC) of 2009 to elaborate those plans stimulate or not participation and the inclusion. The results highlight the many opportunities that Communal Councils offer as spaces of participation to promote the improvement of the habitat and community living conditions; they also show some distortions such as patronage, co-optation and the lack of transparency that arise within the context of the high socio-political polarization that exists in Venezuela. Information come from field-work made in thirty four councils between 2006-2011 where some fifteen strategic communal plans were designed; additionally, we made thirty four semi-structured interviews to members and more than fifteen in depth interviews to community leaders.

Keywords: Community plans; direct democracy; participatory democracy; social community organizations; communal councils; strategic planning

La planificación estratégica y el ciclo comunal

La mayoría de los venezolanos y las venezolanas están de acuerdo con el mandato constitucional que promueve la democracia “participativa y protagónica”; sin embargo, no existe el mismo consenso con respecto a las bondades de las organizaciones sociales bolivarianas que han sido creadas para tal fin. Dentro de esta divergencia, el objetivo del presente trabajo fue evaluar el alcance y las limitaciones de la experiencia de la democracia participativa en Venezuela a través del seguimiento y evaluación de los consejos comunales, los cuales paradójicamente fueron promovidos por el Presidente Chávez en el año 2006 precisamente para apuntalar la democracia participativa y ejercer la democracia directa. Ellos representan la figura organizativa más importante que existe en la actualidad en los sectores populares a juzgar por la importancia de sus objetivos y funciones, por la gran cantidad de consejos que han sido creados y por la elevada cuantía de los recursos económicos que se les ha transferido¹. Los consejos comunales tienen sus adeptos y detractores dependiendo de si se resaltan las múltiples posibilidades que ofrecen como espacios de participación para impulsar el mejoramiento del hábitat y de las condiciones de vida comunitarias o si, por el contrario, se destacan las limitaciones y distorsiones tales como el clientelismo, la cooptación y la falta de transparencia que surgen dentro del contexto de alta polarización social y política que existe en Venezuela.

Uno de los argumentos utilizados por los autores que defienden las bondades del modelo de planificación participativa es la necesidad de descentralizar el poder y transferirlo a las organizaciones de base (Friedmann, 1992). Por ello, también se analizará si los lineamientos metodológicos del Ciclo Comunal, propuestos en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) de 2009 para la elaboración de los Planes de Desarrollo comunitarios, estimulan o no la participación y la inclusión. El Ciclo Comunal como propuesta metodológica que intenta activar la democracia participativa y directa se comparará con el potencial de participación e inclusión que deriva de la metodología de planificación estratégica que se viene aplicando desde hace varios años para la elaboración de los Planes Estratégicos de las organizaciones comunitarias. La planificación estratégica, propuesta por Carlos Matus (1972, 1977) ofrece un enfoque interdisciplinario y parte de la visión del plan como un proceso político que debe tomar en cuenta las relaciones de poder y, por tanto, la dinámica de los actores que confluyen en un determinado ámbito alrededor de los problemas de la comunidad; el enfoque se actualizó con las críticas y sugerencias hechas por Poggiese (2000), y se adaptó a los ámbitos locales y micro-locales donde actúan los CC. Dado que la planificación estratégica difiere en alguna medida de la metodología del Ciclo Comunal (LOCC, 2009), se utilizaron ambas para enriquecer el análisis sobre el alcance y los límites de la participación de los CC en la gestión comunitaria.

Las preguntas que orientan este trabajo son en qué medida los CC tienen la capacidad de desarrollar prácticas democráticas, participativas e incluyentes en la elaboración del plan de desarrollo comunitario y si el contexto de aguda polarización socio-política en

¹Las Comunas que fueron creadas posteriormente enfrentan serias dificultades constitucionales, territoriales, económicas y de diversa índole para su conformación y consolidación.

que estas organizaciones surgen y se desarrollan, afecta al ejercicio de la democracia participativa y a la inclusión.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV) la cual fue producto de un proceso constituyente, incorporó mecanismos de democracia directa o “protagónica” y de participación en la gestión pública, los cuales abrieron el camino para la autogestión de los problemas comunitarios. La investigación realizada por el Centro Gumilla (2011) revela que estos mecanismos han sido apropiados sobre todo por los sectores populares con la esperanza de resolver los problemas locales y lograr la inclusión y equidad social. Los sectores populares identifican a la democracia participativa con los CC asociando el denominado Socialismo del Siglo XXI con participación y autogobierno; la gente también vincula al Socialismo con la atención eficiente del Estado a sus necesidades y demandas y lo relaciona con las Misiones, con los programas sociales del gobierno y con el concepto de bienestar social.

La evaluación de los CC se basa en el trabajo de campo desarrollado en treinta y cuatro CC durante el periodo 2006-2011 donde se levantaron unos quince planes estratégicos comunales y se hicieron treinta y cuatro entrevistas semi-estructuradas a los miembros de los CC y quince entrevistas en profundidad a los líderes comunitarios. En la mayoría de los casos, se llevó a cabo un acompañamiento de tres a seis meses de duración a través de la Cátedra de Planificación Estratégica, de los talleres de planificación y de las pasantías y trabajos prácticos de grado de los estudiantes de la carrera de Urbanismo de la Universidad Simón. La ventaja de este acompañamiento desde diversos espacios docentes y de investigación es la inclusión de un mayor número de experiencias que si bien no nos permiten generalizar en términos estadísticos, sirven para identificar una mayor diversidad de prácticas de los consejos comunales.

Adicionalmente, esta evaluación se ha nutrido del extenso material hemerográfico y documental existente sobre los CC y de la base de datos sobre las organizaciones sociales venezolanas del Laboratorio Interdisciplinario de Investigación en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica de la Universidad Simón Bolívar (GAUS, 2001-2011). El ámbito geográfico abarca la Región Capital de Caracas con sus cinco municipios (Libertador, Chacao, Sucre, Baruta y el Hatillo); el municipio Sucre del Estado Sucre, el municipio Caroní del Estado Bolívar y los municipios Carrizal y Los Salias del Estado Miranda. Al menos nueve de los treinta consejos analizados son rurales y si bien la mayoría de ellos provienen de los sectores populares, también se han incluido cinco consejos pertenecientes a las urbanizaciones de clase media.

Antecedentes de las organizaciones ciudadanas: 1961-1999

A comienzos de los años sesenta, con la inauguración de la democracia formal y principalmente representativa que siguió a la caída del dictador Pérez Giménez, se iniciaron en Venezuela algunas experiencias de participación de las comunidades en la gestión de sus problemas locales (García-Guadilla, 2005). Dada la alta inestabilidad política existente para el momento, la Constitución venezolana de 1961 sacrificó la participación a favor de

la estabilidad; por esta razón, el alcance de la participación fue limitado pues la mayoría de las experiencias se desarrollaron bajo el enfoque de la integración de los marginados y muchas de las organizaciones populares terminaron siendo cooptadas por los partidos políticos de turno.

Las incipientes asociaciones de vecinos de comienzos de los años setenta que actuaban principalmente en las urbanizaciones de la clase media y alta, se articularon en un movimiento ciudadano que en los ochenta logró convocar, en una especie de red informal, a los demás movimiento sociales tanto de los sectores populares como de las urbanizaciones de clase media, a través de la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR). Bajo el lema de la “profundización de la democracia”; una de las demandas de esta red fue la derogatoria de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) sancionada en 1978 la cual tenía un carácter centralista y no daba cabida a la participación ciudadana (Gómez Calcaño, 1987; Santana, 1988).

La demanda de profundizar la democracia representativa se insertó dentro del objetivo más amplio del movimiento ciudadano como lo fue la descentralización del Estado. Por tanto, los objetivos de esta red ciudadana no solo fueron la reforma de LORM para incluir la participación ciudadana, sino también la reforma de otras leyes centralizadas como la del Sufragio y la erogación de nueva legislación que estimulara la descentralización. En 1984, el presidente Jaime Lusinchi creó por decreto la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE); sin embargo, la aprobación de la descentralización como proceso político y la erogación de leyes que la institucionalizaran, quedaron congeladas en el Congreso de la República.

No fue sino hasta fines de los años ochenta y después del “Caracazo” o de las fuertes explosiones sociales contra las medidas macroeconómicas de ajuste estructural exigidas por el Fondo Monetario Internacional comúnmente conocidas como el “paquete económico” (López Maya, 1999), que frente a las graves tensiones sociales y la falta de mecanismos institucionales para canalizar los conflictos resultantes, el Presidente Carlos Andrés Pérez presionó al Congreso para que se aprobara la descentralización y se promulgaran las leyes correspondientes que abrieran el camino a la participación. Algunas de las leyes reformuladas en 1989 como la LORM y la Ley Orgánica del Sufragio otorgaron una mayor participación política a la población en la elección directa de sus representantes; otras leyes nuevas, como la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, también de 1989, transfirieron competencias del ámbito nacional hacia los estados y municipios. No obstante, la participación social fue limitada pues se restringió principalmente a la información y a la consulta (García-Guadilla, 2005)

La constitucionalización de la democracia participativa y los CC: 2000-2011

La década de los noventa se caracterizó por una aguda crisis económica y política y estuvo signada por múltiples conflictos y movilizaciones sociales. Por esta razón, a fines de la década, las distintas organizaciones y movimientos sociales confluyeron para apoyar

el Proceso Constituyente propuesto, a comienzos de 1999, por el recién inaugurado presidente Hugo Chávez y del cual salió una nueva Constitución donde la democracia participativa ocupa un rol protagónico y donde se incluyeron las demandas, principios y valores promovidos por las organizaciones y movimientos sociales.

Tal como se destaca en el preámbulo de la CRBV de 1999, el objetivo de la soberanía o del “ejercicio democrático de la voluntad popular” (Art. 2), es el establecimiento de “una sociedad democrática, participativa y protagónica”. La democracia participativa se interpreta como el instrumento para lograr la transformación social cuyos valores son “la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (Art. 2). En esta constitución, la participación es un derecho humano y el instrumento para la transformación y el logro de la equidad y justicia social. Para ello, la Carta Magna incluyó mecanismos directos de ejercer la democracia como las asambleas ciudadanas y los referéndums derogatorio y aprobatorio, entre otros. Adicionalmente, el Art. 326 de la constitución nombra a la sociedad civil como corresponsable con el Estado en las decisiones, lo que significa que se institucionaliza la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas.

Una vez que la participación y los principios, valores y derechos que la sustentan adquirieron rango constitucional, se crearon nuevas organizaciones sociales. De las organizaciones pre-existentes, algunas se desmovilizaron y otras, se desdibujaron al ser cooptadas por los partidos políticos de la oposición o del gobierno. Estas últimas actuaron temporalmente como organizaciones políticas y se aliaron o bien con la agenda de los partidos políticos de oposición que durante el periodo 2000-2004 promovieron salidas insurreccionales (López Maya, 2005) con el lema “Chávez, vete ya” o se mimetizaron con el gobierno y su brazo político el partido MVR y luego el PSUV, a través de los Batallones Electorales y los Comités de Defensa de la Revolución entre otras figuras (García-Guadilla, 2007, 2008). La polarización política se ha extendido a muchas de las organizaciones sociales ciudadanas las cuales han tomado partido a favor o en contra del proyecto de Socialismo del Siglo XXI que lidera el Presidente Chávez.

La Constitución de 1999 también abrió la posibilidad de que la población participe en la elaboración y diseño de las políticas públicas mediante una variedad de mecanismos tales como las asambleas de ciudadanos/as, la elaboración de presupuestos participativos, los referéndums y otras formas. Con este fin, el gobierno ha venido estimulando una gran variedad de organizaciones sociales que se han enfocado en diferentes objetivos: entre las más conocidas y exitosas se encuentran las Mesas Técnicas del Agua, Energía y Transporte, los Comités de Tierra Urbana y desde el 2006, los CC, los cuales han tendido a absorber la diversidad de organizaciones sociales existentes en el espacio comunitario.

El Art. 2 de la Ley de los Consejos Comunales (LCC) de 2006 los definió como “instancias de participación, articulación e integración” para ejercer la gestión de las políticas públicas y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) de 2009 que substituyó a la anterior y la cual tiene como función “regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento” (Art. 1) los define como:

“instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social (Art. 2, LOCC 2009)”².

Los CC surgieron desde arriba hacia abajo y fueron adscritos a la Comisión Presidencial del Poder Popular que se creó con este fin. Dada la relevancia que tienen en el proyecto socio-político del presidente Chávez, su activación ha traído como consecuencia que la participación popular para la gestión comunitaria haya tendido a desplazarse de las organizaciones anteriormente creadas hacia estos consejos (García-Guadilla, 2006, 2008). A pesar que su desarrollo ha sido mayor en los sectores populares, estas organizaciones también se propusieron para las urbanizaciones de clase media. El máximo organismo de deliberación y decisión es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, la cual se define como la instancia por excelencia “para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular; sus decisiones son de carácter vinculante para el Consejo Comunal en el marco de esta Ley” (LOCC, Art. 20). A esta asamblea le corresponde entre otras funciones, la aprobación del plan de desarrollo y de los proyectos presentados al CC, el ejercicio de la contraloría social y la toma de decisiones esenciales para la vida en comunidad, incluyendo la aprobación de las normas de convivencia.

Puesto que los CC están dirigidos a que la población participe en la gestión del hábitat local, su actividad principal ha sido la formulación de proyectos que beneficien a su ámbito territorial con el fin de recibir los recursos que ofrece el gobierno, más que la elaboración de planes integrales de desarrollo comunitario. En contraste con las demás organizaciones sociales ciudadanas, éstos tienen un espectro más amplio de funciones delegadas desde el poder central, algunas de las cuales se solapan con las del municipio, juntas parroquiales, consejos locales de planificación y otras instancias del ámbito local, creándose conflictos de competencia difíciles de resolver.

Con la erogación de la LOCC de 2009, se obligó a los CC constituidos entre 2006 y 2009 a “adecuarse” a la nueva normativa legal, lo que implicó diversos procesos burocráticos que en algunos casos los desactivó debido al desconocimiento de la normativa de transición por parte de los miembros que componían los comités, al hecho que muchos de estos comités estaban a punto de finalizar su mandato y requerían ser reelegidos pero desconocían los procedimientos para llevar a cabo tal “adecuación” y al mandato que esta ley le dio a los CC de construir el “modelo de sociedad socialista”, mandato que no era compartido por todos los CC.

²Debe destacarse que a diferencia de la LOCC de 2009 que orienta a los CC hacia “la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista”, la LCC de 2006 no incluye este mandato.

Planes participativos de desarrollo comunitario: metodología del Ciclo Comunal y de Planificación Estratégica

El ejercicio de la participación sea para la elaboración del Plan de Desarrollo comunitario que señala la LOCC de 2009 o del Plan Estratégico comunal que venimos facilitando en algunos CC, supone la construcción colectiva de una visión compartida sobre el hábitat y de proyectos y planes viables que concreten tal visión: ¿pero cómo se construye una visión donde todos/as se sientan incluidos/as y como se elaboran, instrumentan y viabilizan tales planes de forma participativa?, ¿cuáles son las ventajas y limitaciones de estos CC para lograr tales objetivos?, ¿facilita la metodología del Ciclo Comunal la elaboración de planes comunitarios participativos e incluyentes?.

Para responder a estas interrogantes los cuales nos permiten evaluar cuáles son las fortalezas y limitaciones de los CC como espacios de democratización e inclusión, describiremos someramente los enunciados del Ciclo Comunal que propone la LOCC de 2009 para elaborar el Plan de Desarrollo Comunitario; también se describirán las etapas para la elaboración del Plan Estratégico comunal. Puesto que la LOCC establece lineamientos generales que no excluyen la posibilidad de refinarlos mediante el uso de distintas metodologías, incluyendo la de planificación estratégica, la evaluación del potencial que tienen estos consejos para elaborar un plan participativo, incluyente y viable políticamente se realizará mediante el análisis de la experiencia de aplicación de la metodología de planificación estratégica.

Ciclo Comunal y planes de desarrollo comunitario

Una de las funciones asignadas a los CC en la LOCC de 2009 fue la de elaborar, instrumentar, evaluar y rendir cuentas sobre los planes de desarrollo del ámbito local por cuanto se les considera como instancias para “ la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario” (Art. 1). Estos planes y proyectos se elaboran mediante la planificación participativa y siguiendo el denominado “Ciclo Comunal”, el cual debe responder a las necesidades de la comunidad.

El Ciclo Comunal como forma de participación y gestión de los CC propone unos lineamientos o metodología, la cual fue elaborada por el Presidente Chávez y por la Asamblea Nacional, para orientar las actividades de planificación. Dicha metodología se concreta en las siguientes cinco fases que deben verse como complementarias e interrelacionadas:

1. Elaboración del Diagnóstico donde se “caracteriza integralmente a las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad” (Art. 45 LOCC).

2. Definición del Plan donde se “determina las acciones, programas y proyectos” para dar respuesta a las necesidades identificadas en el diagnóstico y así lograr el “bienestar integral de la comunidad” (Art. 45, LOCC, 2009).
3. Elaboración del Presupuesto el cual contempla la identificación de “los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral” (Art. 45, LOCC, 2009).
4. Ejecución del Plan el cual “garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad” (Art. 45, LOCC, 2009).
5. Contraloría Social la cual se define como “la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo Integral y en general, sobre las acciones realizadas por el consejo comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del consejo comunal” (Art. 45, LOCC, 2009).

Planificación Estratégica

Si bien el proceso de elaboración del Plan Estratégico Comunal que venimos realizando con las comunidades se percibe como continuo y no lineal, por razones analíticas, lo hemos dividido en las siguientes cuatro etapas o “momentos metodológicos” de manera de facilitar el análisis sobre las limitaciones y/o distorsiones en la participación que pueden surgir en cada etapa:

1. Momento Explicativo donde se realiza el diagnóstico situacional-estratégico el cual incluye no solo el diagnóstico de los miembros del CC sobre sus necesidades colectivas sino también de todos los actores políticos, económicos, institucionales, sociales y técnicos que afectan o son afectados por los proyectos, planes o políticas que se desarrollen en dicho ámbito. Este diagnóstico situacional es muy similar al planteado en el Ciclo Comunal pero en este caso se enriquece con el diagnóstico técnico que realizan los profesionales sobre el estado y capacidad de las redes de servicios básicos y de infraestructura social, la vivienda y las áreas peatonales y vehiculares entre otros temas.
2. Definición de la Imagen Objetivo comunitaria que orienta el Plan o Momento Normativo. Ésta etapa no aparece de forma explícita en los lineamientos del Ciclo Comunal a pesar que es una de las más importante para asegurar la inclusión y la viabilidad del Plan.

3. Momento Estratégico propiamente dicho, donde se elaboran las propuestas y planes para enfrentar los nudos críticos de los problemas y se construyen los escenarios para evaluar la viabilidad política y también técnica y económica de tales propuestas. Este momento difiere de la segunda y tercera etapas propuestas en el Ciclo Comunal donde se elabora una especie de Plan Libro. En la metodología de Planificación Estratégica, el Plan siempre es un proceso inconcluso al que nos aproximamos en la medida que vamos resolviendo los nudos críticos de los problemas y asegurando la viabilidad no solo económica o presupuestaria como en el caso del Ciclo Comunal, sino también la viabilidad política.
4. Momento Táctico-Situacional el cual incluye la evaluación de cada etapa para ir direccionando o reorientando el Plan. Este momento de la planificación incorpora las etapas de ejecución del plan y contraloría social especificados en los lineamientos del Ciclo Comunal. No obstante, debido a que utiliza una perspectiva no lineal o procesual de la planificación, la evaluación debe darse en todas las etapas o Momentos para reconducirlo y asegurar su viabilidad.

La praxis del Plan Comunitario según el Ciclo Comunal y la Planificación Estratégica

El diagnóstico integral del Ciclo Comunal concuerda con el diagnóstico situacional de la planificación estratégica en lo que respecta a la identificación y priorización de los problemas de forma participativa. Sin embargo, este último diagnóstico es más completo puesto que debe de contener, además, un diagnóstico técnico en el caso de aquellos problemas que lo ameriten, la identificación de las causas de los problemas y la definición de los nudos críticos o problemas estructurales que los originan, el mapa de todos los actores (internos y externos) que se vinculan con la comunidad sea porque afectan o porque son afectados por tales problemas y la evaluación del grado de poder o recursos de cualquier tipo que tiene cada actor para apoyar o para rechazar los distintos escenarios o soluciones que se propongan en la etapa propiamente estratégica. Es justamente mediante la definición de los nudos críticos y del mapa de actores estratégicos que la comunidad se concientiza sobre las cadenas explicativas de los problemas que la afectan, e identifica a los organismos públicos y a los otros actores responsables a los que debe dirigirse para posteriormente definir una estrategia “viable” que permita resolver sus problemas.

Según los resultados de nuestro estudio, una de las bondades de este diagnóstico participativo, el cual en ambos casos, debe ser aprobado por la Asamblea ciudadana, es el conocimiento que la comunidad adquiere sobre sí misma, sus problemas y su entorno en general, la construcción de una identidad comunitaria a través de la recolección de su historia y de su relación con la ciudad, el reconocimiento de sus derechos ciudadanos incluyendo el derecho a la inclusión en la trama urbana y en los beneficios que ofrece la ciudad, la mayor visibilidad política frente al estado al organizarse para reclamar no solo la satisfacción de las necesidades básicas sino también una mejor calidad de vida y el bienestar integral. Otro de los resultados de la participación en este proceso de diagnóstico y en las

asambleas que se realizan para tal fin, es el aprendizaje y el ejercicio de la democracia y de los valores asociados tales como la tolerancia y el respeto hacia las demás personas.

No obstante, en el proceso de acompañamiento y facilitación de este proceso, hemos encontrado que en ocasiones pueden surgir problemas que hagan que el diagnóstico no refleje las necesidades y aspiraciones de toda la comunidad. Ello se debe a las dificultades de recursos, de tiempo y, en algunos casos, topográficas, para hacer una convocatoria amplia de manera que en la Asamblea ciudadana se refleje la diversidad de sectores geográficos y el amplio espectro de intereses de las familias que habitan en la comunidad. También se debe a la baja asistencia a las Asambleas lo que no necesariamente es causado por la “apatía” como señalan las instituciones gubernamentales sino debido a que las convocatorias son incompletas, se convoca preferentemente a los amigos y afines políticamente, los horarios para realizar estas actividades no son los más convenientes, algunas personas no tienen tiempo disponible pues tienen que trabajar, no cuentan con los recursos para trasladarse o, incluso, si las reuniones se hacen en las noches o los fines de semana, deben resolver en esos horarios los problemas derivados de la escasez de servicios como la recolección del agua u otras tareas domésticas.

De acuerdo con las entrevistas realizadas por el GAUS (2006-2011), muchos de los habitantes de al menos tres CC populares del municipio Baruta y dos del municipio Sucre de Caracas manifestaron no sentirse convocados o desconocer los proyectos en los que trabaja el CC: “no me enteré de la reunión” (Entrevista No. 4), “no acudí a la asamblea porque no sabía de qué iban a hablar... y a veces eso es una pérdida de tiempo” (E10), “el consejo ni convoca ni se reúne” (E28). Otro habitante del municipio Sucre de Caracas señaló: la tendencia es a “convocar a los amigos y compadres” (E12) mientras que los oponentes se abstienen de asistir a las reuniones.

Según Marta Harneker (2009), asesora del gobierno en esta materia, uno de los problemas de la antigua LCC de 2006 era la representatividad de las Asambleas de Ciudadanos pues frecuentemente no existía poder de convocatoria, había apatía y se desconocían las convocatorias” (págs. 28-29). Se suponía que la LOCC de 2009 resolvería el problema pero como discutiremos más adelante, más bien los ha agudizado. Por otro lado, el hecho que las decisiones de la Asamblea sean vinculantes para toda la comunidad a pesar que frecuentemente se instalan con el mínimo del 20% exigido por la ley³, hace que tales decisiones puedan quedarse sin el necesario apoyo y seguimiento a la hora de ejecutarlas o de pedir la rendición de cuentas.

El entusiasmo y la expectativa que en sus inicios genera la creación de un nuevo CC, atrae suficiente población para constituir fácilmente la Asamblea, requisito legal indispensable. No obstante, una vez constituido el CC, las decisiones tienden a dejarse a los miembros más activos de los comités quienes deben asumir todas las tareas y responsabilidades. De la misma forma, en las distintas etapas de elaboración del Plan, la asistencia asamblearia dependerá de si existen recursos o no del gobierno lo cual dificulta

³La LOCC requiere el 30% de los censados en primera convocatoria y el 20 % en segunda convocatoria. El tamaño de los CC se define según sea rural, urbano o indígena.

la posibilidad de concentrar las acciones en esta tarea y elaborar un plan incluyente que vaya más allá de una suma de proyectos puntuales y/o individuales. Cuando los recursos esperados no llegan, estas instancias tienden a desmovilizarse y entran en hibernación quedando a cargo de una o dos personas que se autodenominan “líderes y representantes” frente a la apatía de la comunidad.

Algunas dificultades para concentrarse en el Plan se deben a la falta de sincronización entre los tiempos del gobierno, la comunidad y la planificación. Los tiempos del gobierno responden a la coyuntura política y los de la comunidad, sobre todo los sectores populares, son también de corto plazo pues sus demandas básicas requieren ser satisfechas de manera inmediata; por esta razón, la participación es espasmódica. Por el contrario, la planificación estratégica actúa en la coyuntura pero requiere tomar en cuenta las incertidumbres del mediano y largo plazo y sobre todo, requiere de la continuidad de la participación. Por ejemplo, una de las prácticas del gobierno central y/o de las demás instancias que otorgan los recursos tales como las alcaldías y las gobernaciones, es la de informar sin previo aviso que se trasladarán recursos en plazos muy cortos, los cuales deben ser ejecutados casi de inmediato, sea por razones electorales o porque finaliza el año fiscal o por otra razón. En estos casos, el CC en vez de seguir las metodologías participativas y elaborar un diagnóstico integral que enmarque el Plan Estratégico y oriente las prioridades, convoca rápidamente a la comunidad para gastar los recursos en las necesidades más apremiantes. En esas circunstancias, se tiende a imponer la lógica clientelar ya que muchas de las personas asistentes hacen peticiones de carácter individual (pintar la fachada de la casa o arreglar el piso, paredes o techo), las cuales resultan más fácil de satisfacer de inmediato sin la necesidad de un diagnóstico integral y menos, aun, de un Plan de Desarrollo.

Es preciso destacar que la falta de un diagnóstico integral participativo puede ocasionar conflictos intracomunitarios los cuales podrían resolverse si hubiera una mayor convocatoria y se dispusiera de más tiempo para tomar las decisiones asamblearias. Por ejemplo, en uno de los CC rurales del municipio Baruta, la Asamblea ciudadana identificó como uno de los principales problemas de la comunidad, la falta de agua y decidió aprobar el proyecto de instalación de una tubería en el sector más bajo y accesible de la comunidad de manera que cada familia pudiera surtirse individualmente. La instalación de ésta originó tensiones y conflictos con el sector que vivía más arriba el cual tampoco tenía agua pues la disponibilidad de este preciado líquido se redujo en los surtideros públicos de ese sector. El problema se debió que la población del sector más alto no se sintió suficientemente convocada y no participó en la Asamblea, por lo tanto sus necesidades no se vieron reflejadas; tampoco se hizo un diagnóstico integral que incluyera la capacidad de las redes de agua para surtir a ambos sectores lo que hubiera llevado a una propuesta de ampliación de la red para lograr una distribución más equitativa, y todo ello, hubiera llevado a la necesidad de elaborar el Plan.

De acuerdo con la metodología de Planificación Estratégica, una vez definidas las causas estructurales y coyunturales de los nudos críticos de los problemas identificados en el diagnóstico situacional-estratégico, la comunidad debe construir la imagen compartida de futuro hacia la cual se orienta el Plan. Esta imagen-objetivo tiene un carácter transformador

y debe ser suficientemente general de manera de incluir los valores, visiones, identidades y expectativas alrededor de los cuales se pueda concertar el consenso comunitario. Hemos encontrado que la definición de la imagen objetivo o del futuro de la comunidad como eje de orientación de los planes, consolida e institucionaliza la identidad de problemas, historia, geografía, marcos de relación con la ciudad entre otras características compartidas, las cuales se definen en el diagnóstico. Dicha imagen debe elaborarse mediante mecanismos democráticos como lo son las mesas de trabajo, los talleres y otras formas participativas y debe ser aprobada por la Asamblea ciudadana. Una de las limitaciones es que esta etapa no se explicita en los lineamientos del Ciclo Comunal aunque sería muy útil incorporarla para reorientar el enfoque de Plan Libro hacia un enfoque por procesos.

En ocasiones existen dificultades para que la comunidad se ponga de acuerdo alrededor de una imagen objetivo suficientemente general para ser compartida por todos/as. La experiencia con los CC muestra que enunciados u objetivos como “mejorar la calidad de vida o el bienestar integral” son fácilmente aceptados por toda la comunidad y han servido para identificarse y sobre todo, para sentirse incluidos en tal “sueño, visión o utopía”. No ocurre lo mismo con enunciados u objetivos discursivos “como el Socialismo”, los cuales tienden a dividir y excluir a grupos de la comunidad. En la evaluación que hiciera Harneker (2009) a propósito de la modificación de la LCC de 2006, se señala que podía darse la exclusión de aquellos CC que “no comparten las mismas ideas o no siguen a los mismos liderazgos” (págs. 28-29). Sin embargo, la LOCC de 2009 no resolvió este problema puesto que el norte propuesto es la “*construcción del socialismo*” cuyo objetivo *no* necesariamente es compartido por toda la comunidad. El Socialismo y más concretamente, el Socialismo del Siglo XXI, propuesto por el Presidente Chávez, parece ser un significante vacío que se traduce de múltiples formas; en ocasiones, los CC de la clase media lo interpretan como “comunismo” cualquiera sea la imagen que tienen sobre este concepto y en algunos CC de los sectores populares localizados en los municipios donde ganó la oposición, el concepto de Socialismo ha creado fricciones políticas entre la comunidad.

La LOCC de 2009 asignó a los CC la tarea de construir “el nuevo modelo de sociedad socialista” (Art. 2) destacando que los planes y proyectos comunales deben seguir la línea del Primer Plan Socialista (Art. 4) e introduciendo, de este modo, un referente ajeno a la comunidad y definido desde arriba para elaborar los lineamientos del Plan de Desarrollo. Este mandato abre la posibilidad de que aquellas organizaciones sociales ciudadanas que no comparten este Plan Socialista, se autoexcluyan como ha sido el caso de algunos CC de clase media, o bien sean excluidos en el proceso de registro obligatorio ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación, como es el caso de algunos CC que no aceptaron registrarse en el PSUV.

Las organizaciones ciudadanas de las urbanizaciones de clase media localizadas en las Alcaldías gobernadas por la oposición política, funcionan formalmente como CC y bajo la vieja figura organizativa de asociaciones de vecinos. La clase media ha tenido poco éxito como CC con el gobierno central puesto que éste se ha volcado en las comunidades populares; por ello, en ocasiones ha recurrido a la figura organizativa de las asociaciones de vecinos, la cual tiene todavía vigencia legal, como mecanismo de interlocución con las

autoridades locales o las Alcaldías de la oposición. Sin embargo, la Alcaldía no tiene la facultad de transferir recursos económicos a las asociaciones de vecinos ni a los CC de forma directa pero puede hacerlo a través del presupuesto participativo; por esta razón se ha desarrollado una “doble membrecía” en los municipios gobernados por la oposición política dado que se tiende a utilizar las dos figuras organizativas, asociación de vecinos y CC, dependiendo de la instancia donde se desea dirigir sus demandas. No obstante, los sectores populares donde las asociaciones de vecinos como figura jurídica no fueron tan activas en el pasado y donde muchas juntas vecinales (figura substitutiva de las asociaciones de vecinos) fueron cooptadas partidariamente, no han podido desplegar esta dualidad y han debido mantenerse como CC y enfrentar con mayor fuerza las prácticas de exclusión.

Se ha observado que la LOCC de 2009 también ha abierto la posibilidad en algunos casos de negar la “adecuación” obligatoria a esta ley, lo que implica prácticamente un nuevo registro, a aquellos CC creados antes de 2009 que no sean afines ideológicamente con el proyecto de Socialismo del gobierno. En ocasiones, los CC de la oposición no recibieron respuesta por parte de las instancias gubernamentales pertinentes acerca de su solicitud de “adecuación” o su solicitud fue rechazada, lo que significa su exclusión de la distribución de los recursos que otorga el Estado: “no nos dieron respuesta” (E23), “me respondieron que me faltan requisitos” (E29) a pesar que según los propios consejos, entregaron todos los requisitos solicitados. En otros casos, la aprobación se supedita a la inscripción partidaria en el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); tal como lo expresara una lideresa del CC de La Mata en el Municipio Baruta: “fui a hacer el papeleo para lo del CC y me dijeron que tenía primero que inscribirme en el PSUV” (E21). Según otro de los entrevistados, el gobierno excluye a los CC “siguiendo criterios de conveniencia política” (E12).

La organización de derechos humanos PROVEA destacó en su Informe Anual 2010 la existencia de:

“...un número importante de denuncias y casos en que hubo negaciones tanto de adecuaciones como de registros a nuevos CC por motivaciones político-ideológicas. La Ley, al establecer la construcción del socialismo, da carta blanca para que se creen métodos de exclusión en detrimento de las comunidades y en violación flagrante de la CRBV” (p. 376).

Finalmente, la definición de la imagen-objetivo también puede estar afectada por las diferencias sociales y políticas. Hemos observado que si bien los CC tienden a ser homogéneos en términos de clase social, existen algunos como el de la Pastora en el Municipio Libertador, donde además de las diferencias de clase social, existen diferencias políticas lo que dificulta aún más el logro del consenso.

La metodología de planificación estratégica no solo toma en cuenta la disponibilidad de recursos económicos o “viabilidad económica” para poder implementar el Plan sino que además evalúa su viabilidad política para que éste no se quede en letra muerta no solo por falta de recursos económicos sino también porque falta el consenso necesario sobre el Plan; en contraste, el Ciclo Comunal toma en cuenta la viabilidad económica al

destacar la necesidad de determinar los recursos económicos que requerirá el Plan pero no la viabilidad política. Otra diferencia entre ambas es que en la planificación estratégica, las estrategias del Plan van dirigidas a resolver los nudos críticos de manera de atacar las causas “estructurales de los problemas” y abrirle “viabilidad” mientras que en el Ciclo Comunal no existe esta etapa pues se elabora lo que se denomina un Plan “Normativo” o el “Plan Libro”. Finalmente, la planificación estratégica incorpora el análisis de viabilidad en todo el proceso de planificación incluyendo la ejecución y evaluación de forma de re-direccionar el plan en caso de ser necesario, mientras que, tal como lo hemos señalado, la metodología del Ciclo Comunal no lo contempla.

El momento estratégico es uno de los más afectados por la polarización política pues cuanto más distante ideológicamente se defina el CC con respecto al gobierno, mayores serán las dificultades para asegurar los recursos y la viabilidad política del Plan. Por otro lado, la “conveniencia política” (E12) puede llevar al gobierno a pasar por encima de las decisiones y prioridades de la comunidad financiando los proyectos más visibles y “que dan más votos” (E7) y no necesariamente los que la comunidad considera como más importantes. Esta práctica puede dividir a la comunidad y hace inviable el Plan y las propuestas comunitarias. Al respecto, algunos de los voceros y voceras de los CC entrevistados señalaron lo siguiente: “...el gobierno o el PSUV quieren imponer sus prioridades dependiendo de cuales proyectos le dan más votos” (E7). Según otro vocero comunal, para que se financie un proyecto que haya aprobado la comunidad, éste debe generar interés en las “personalidades de la administración pública donde se presente, de lo contrario, lo bloquean” (E12). Finalmente, para que un proyecto obtenga financiamiento debe existir una relación de afinidad político entre la comunidad que lo propone, “o al menos un miembro de la comunidad, y la instancia administrativa que otorga los recursos” (E1). Dadas las múltiples necesidades que tienen los CC de los sectores populares, éstos rara vez rechazan un proyecto donde se ofrece financiamiento aunque los recursos se destinen a proyectos que no se han priorizado.

El análisis de viabilidad también incluye la predicción de incertidumbres que pueden afectar la viabilidad de los planes propuestos. Por ejemplo, las elecciones de 2008 donde se eligieron autoridades locales y estatales trajeron cambios en la orientación política en algunas alcaldías y gobernaciones observándose que en aquellas donde hubo cambios políticos y, sobre todo, en las que la oposición desplazó al gobierno, los CC, que con frecuencia son heterogéneos políticamente, sufrieron una paralización estratégica debido a la confusión sobre quién era el interlocutor legítimo a dirigirse para solicitar los recursos. Después de estas elecciones, los CC dudaron acerca de si debían continuar dirigiéndose a las alcaldías y gobernaciones que cambiaron de orientación política y ahora eran opuestas al gobierno, pues tenían miedo que si lo hacían, no podrían recibir recursos del gobierno central. Por ejemplo en el Municipio Sucre de Caracas donde ganó un candidato de oposición, algunos CC manifestaron: “no sabemos qué hacer pues tenemos proyectos financiados por la alcaldía anterior” (E10); cuando se les preguntó hacia dónde dirigirían la petición de financiamiento de proyectos, dudaron pues pensaban que no se podrían dirigir al gobierno central si lo hacían hacia las alcaldías ya que la decisión que tomaran implicaba que “había un compromiso ideológico” (E19).

Otro hecho a destacar una vez que se implementó la LOCC de 2009, fue la disminución de la transferencia de recursos por parte del gobierno hacia los CC no afectos políticamente que estaban localizados en los municipios de oposición; contrariamente, los consejos afines al gobierno que también estaban localizados en los municipios de oposición recibieron más recursos que su contraparte. En este último caso, el gobierno a través de su brazo político, el PSUV desplegó con más fuerza sus redes clientelares en un intento por cooptar a los consejos y movilizarlos políticamente contra el poder local municipal. Sin embargo, muchos de los CC sin una afinidad política clara de la parroquia Petare del municipio Sucre de Caracas, donde tal como se señaló ganó un alcalde de la oposición en las elecciones de 2008, continuaron vinculándose con el municipio por lo que el gobierno central se orientó hacia otras organizaciones de la comunidad afines políticamente e incluso creó organizaciones paralelas tales como los Comités de Batalla Social a las cuales dirigió preferentemente los recursos económicos.

Una diferencia notable de los CC con las demás organizaciones sociales bolivarianas es la transferencia por parte del gobierno de los recursos económicos para llevar a cabo sus planes y proyectos así como también la ejecución directa de tales recursos. Según las experiencias analizadas, estas transferencias se vinculan en algunos casos con la aparición de nexos clientelares con el gobierno y su brazo político, el PSUV, con el surgimiento de prácticas de corrupción y con la falta de autonomía de algunas organizaciones (Álvarez y García Guadilla, 2011; García-Guadilla, 2008).

El ejercicio de la contraloría social como práctica de participación ciudadana ocupa un lugar destacado tanto en el Ciclo Comunal como en la planificación estratégica quizás porque los recursos transferidos son cuantiosos⁴. No obstante, en la planificación estratégica se contempla la posibilidad de reorientar o re-direccionar el plan para garantizar su viabilidad. Tal contraloría exige de una normativa legal clara que permita la rendición de cuentas. También requiere de la existencia de programas de formación y capacitación de los voceros/as encargados/as de ejercer tales funciones. La LOCC de 2009 estableció una normativa más clara que la existente en la LCC de 2006 en lo que refiere al ejercicio de la contraloría social al interior de los CC pero no es suficiente para garantizar la transparencia debido a que se limita al ámbito de la propia comunidad y no existe una contraloría externa o fiscal. Por otro lado, el flujo de información que los miembros del consejo encargados de la función contralora, transfieren al resto de la comunidad es muy reducido y en ocasiones, inexistente, lo que dificulta la participación de los demás miembros en esta etapa y explica la permisividad con algunas prácticas de corrupción encontradas en los CC. Tal como lo destacó un miembro de un CC del Municipio Libertador “aquí hay mucha podredumbre porque los encargados de los dineros se prestan y se dan el vuelto” (E 6), un dicho popular para referirse a que no le rinden cuentas a nadie.

4La cuantía de los recursos transferidos a los CC puede incluso ser superior a los presupuestos de las alcaldías. Según la Memoria y Cuenta de la Vicepresidencia de la República, en el año 2010, los CC recibieron del Estado 2,3 millardos de bolívares mientras que las alcaldías solo obtuvieron 2,1 millardos (Jaua, 2010).

Con respecto a la formación y capacitación, la cual resulta imprescindible para ejercer la función de contraloría social, se ha encontrado que falta experticia y “conocimiento técnico” (E8) por parte de los CC para ejercer una auditoría social bien sea de las funciones o de los recursos asignados. Tal como lo señaló el Contralor General de la República:

“Diariamente observamos las serias debilidades en la administración y manejo de los recursos públicos por parte de comunidades organizadas, especialmente en los consejos comunales, a los cuales no se les suministró oportunamente la información y capacitación necesarias para realizar con eficacia y eficiencia el manejo de tales recursos, así como las debilidades de la propia Administración para llevar el control de los mismos” (CGR, 2008: VII).

Algunas consideraciones finales sobre la democracia, la inclusión y las metodologías participativas

La participación, tal como se desprende de la Constitución de 1999, del discurso presidencial y de la conformación de los principales espacios organizativos promovidos por el gobierno, constituye la piedra angular de la democracia participativa en Venezuela. Una de las dificultades es como concretar tal participación puesto que su éxito no puede medirse solamente a partir del gran número de organizaciones sociales que han sido estimulados por el Presidente Chávez en el ámbito local y micro-local, sino que hay que evaluarlo en sus múltiples facetas: la democratización, la inclusión, la autonomía. Un primer interrogante que surge es si las limitaciones encontradas en los CC para elaborar planes comunitarios incluyentes y participativos, están vinculadas con su estructura y funciones, derivan de la metodología utilizada, o sus causas deben buscarse fuera de éstos aspectos.

Uno de los mayores aciertos de los CC es que son la voz de los que no tenían voz. Hasta el momento, sin embargo, se trata, de una voz limitada a la denuncia de los problemas básicos y de sobrevivencia y, en algunos casos, a la satisfacción de necesidades puntuales, sin que tal voz trascienda más allá del entorno limitado en que actúan los consejos. Es necesario potenciar esta voz de la comunidad a través de la articulación de estas instancias con los niveles local, estatal y nacional para incorporar los CC al proceso de decisión donde existe poder, como lo es “el proceso de definición de las políticas públicas”. Para ello, se requiere en primer lugar, que los CC se aboquen a la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Comunal que contribuya a integrar a la comunidad alrededor de una imagen-objetivo fundamentada en la definición de su identidad colectiva, en vez de quedarse en la definición de proyectos puntuales y muchas veces, de carácter individual.

A través del seguimiento a los CC y utilizando la metodología estratégica, hemos encontrado las siguientes limitaciones para llevar a cabo el Plan de Desarrollo comunitario según la metodología del Ciclo Comunal: diagnósticos incompletos que no representan la problemática de toda la comunidad, dificultades de tiempo y capacitación por parte de los y las integrantes del CC para participar más allá de la constitución asamblearia del CC o del diagnóstico comunitario, la no incorporación de la imagen-objetivo de la comunidad ni

del análisis de viabilidad política en los lineamientos del Ciclo Comunal, el hecho que no está contemplado el acompañamiento técnico en algunas etapas de la planificación que así lo requieren como lo son la ejecución y direccionamiento del Plan, la falta de capacitación técnica para participar en algunas etapas del Ciclo Comunal como la contraloría social de los proyectos y de los recursos económicos asignados, la falta de transparencia en la gestión y la corrupción debido a los deficientes mecanismos legales de contraloría social entre otros factores, el potencial de cooptación partidaria a través del financiamiento, y las posibilidades de exclusión debido a la polarización política.

Dado que la participación se restringe en muchos casos a la dotación de los servicios básicos y al mejoramiento del hábitat puesto que los recursos otorgados por el gobierno a los CC se han destinado a resolver necesidades básicas, la participación implícita resulta muy limitada; se estimula a participar en la definición y satisfacción de los problemas de servicios básicos y sociales los cuales implican derechos sociales constitucionales cuya satisfacción no puede delegarse exclusivamente a la participación porque le corresponde al Estado resolverlos de la manera más eficiente e incluyente. Si bien este tipo de participación no es suficiente para concretar la democracia participativa, la misma no es desdeñable porque constituye una experiencia de ciudadanía y un aprendizaje de los derechos constitucionales y de los mecanismos de la democracia y, sobre todo, sirve para reforzar el tejido social popular y reconstruir a “la comunidad” como un sujeto colectivo alrededor del cual se elabora la identidad ciudadana. Sin embargo, la participación no debe constituir una carga más para la población de los sectores populares ni percibirse como obligatoria: asistir a una asamblea del CC puede significar una obligación porque se pasan listas y si no se está presente, se puede quedar excluido/a de las prebendas clientelares e individuales que en ocasiones se ofrecen como parte de tal participación. La participación tampoco puede plantearse como generadora de beneficios e incluir solo a los que pueden o quieren participar, pues se trataría de una participación excluyente. Además, debe dar la posibilidad de que aquellos que no desean participar, independientemente de sus razones, no sean sancionados ni se les excluya de los recursos y beneficios que se distribuyen.

Tal como se ha señalado, la obligatoriedad de la participación como requisito para otorgar fondos a las organizaciones comunitarias, pudiera traer como consecuencia la exclusión de algunos grupos, o de comunidades enteras, por parte del gobierno; sobre todo, si además se condiciona la transferencia de los recursos económicos a la adopción de determinados postulados partidarios. Si para tener acceso al agua potable, a las escaleras comunitarias, al servicio de aseo urbano y a la seguridad entre otros, debe hacerse cabildeo partidario, entonces la participación se desnaturaliza y se convierte en herramienta para justificar la exclusión a través de las prácticas clientelares del gobierno. Por ejemplo, con motivo de las elecciones de 2008 para alcaldes, gobernadores y representantes locales y estatales, los recursos económicos del gobierno fueron distribuidos con criterio netamente clientelar en un intento por afectar la decisión de los votantes; en ocasiones, incluso, se utilizaron para resolver problemas netamente individuales.

La facultad que tiene el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (MPPCPS) de aprobar o rechazar el registro del consejo comunal para otorgarle

personalidad jurídica de acuerdo con el artículo 17 de la LOCC, crea una discrecionalidad que tiende a reforzar la exclusión y cooptación y limita la autonomía que deben tener estas organizaciones sociales para promover la democracia participativa. Una condición para que el CC se haga sentir como un sujeto que incluye a todos y todas las voces de la población y trascienda a las esferas del poder es que la misma no sea cooptada por instancias partidarias o por el gobierno pues en estos casos, sus objetivos se desvirtúan y su carácter como organización se desdibuja, aunque sea temporalmente. Se ha encontrado que cuanto mas incluyentes sean los CC, mayores las dificultades para la cooptación partidaria de cualquier signo. El grado de diversidad y pluralismo social y político que tienen los CC es otra de las variables que se vincula inversamente con la cooptación partidaria.

La participación en los CC no sigue los lineamientos ni de la democracia representativa ni de la participativa pues en la LOCC no existe tal representatividad e independientemente que se cumpla con el porcentaje legal para constituir las asambleas del 30% en primera convocatoria o del 20% en la segunda, dicha participación resulta bastante limitada no solo cuantitativamente hablando, sino también a lo largo de las distintas etapas del Plan. La Asamblea ciudadana del CC prácticamente se desactiva con el otorgamiento de los recursos y su ejecución queda en manos de un reducido número de “líderes y/o voceros o voceras”, quienes se reúnen informalmente pero rara vez convocan a la Asamblea para hacer el seguimiento del plan o de los proyectos, menos aún, para rendir cuentas a la comunidad de los recursos obtenidos.

Por lo general, la participación en el CC no va más allá de la etapa de diagnóstico y de la definición de proyectos puntuales y, en algunos casos, de la ejecución de aquellos proyectos que reciben financiamiento. Ello significa que tal como están concebidos, los CC tienen severas limitaciones para cumplir con el objetivo de desarrollar un Plan Estratégico comunitario; además, la metodología propuesta en la LOCC de 2009 resulta insuficiente pues no concibe el Plan como un proceso estratégico. El problema metodológico es de menor importancia pues cabe la posibilidad de utilizar otras metodologías más efectivas como lo son la de planificación estratégica; su aplicación, sin embargo, requiere de un acompañamiento técnico lo cual no está contemplado.

La participación asamblearia donde una minoría numérica puede tomar decisiones vinculantes no solo para los que no asisten sino también para todo el ámbito geográfico en que actúa el CC, contradice los principios de la democracia participativa y niega la esencia de la democracia representativa. Aquellas decisiones del CC donde están involucrados una multiplicidad de actores, deben tomarse, además, por la vía de la democracia representativa para poder incorporar los intereses de todos los ciudadanos, independientemente de si forman parte o no del CC, o de si asisten o no a las asambleas. Adicionalmente, debe considerarse que la participación frecuentemente involucra problemas técnicos que no pueden resolverse solamente con acuerdos asamblearios. Por ejemplo, los problemas de infraestructura, servicios básicos, vivienda y ordenamiento del hábitat entre otros, deben resolverse optimizando los recursos que son escasos y mediante mecanismos técnicos que garanticen su calidad y la inclusión de todas las personas que conviven en la comunidad. Por otro lado, la eficiencia entendida como la optimización de los recursos económicos

escasos que reciben los CC, se vincula directamente con la capacitación técnica y legal a estas instancias y con el acompañamiento técnico – profesional en aquellas etapas que por su complejidad o nivel de especialización, así lo requieran

Cuanto más distante políticamente se defina el CC con respecto al gobierno, mayores serán las dificultades para lograr consensos y obtener los recursos necesarios para llevar a cabo el Plan. Adicionalmente, cuanto más heterogéneos social y políticamente sea un CC, mayores las dificultades para lograr el consenso necesario para definir la imagen objetivo y poder pasar a las otras etapas del Plan. Por ello, es imprescindible el análisis de viabilidad política del Plan pues su definición y ejecución están afectadas por la aguda polarización socio-política: hemos encontrado que el consenso alrededor del diagnóstico y el éxito en la obtención de los recursos para la ejecución de los proyectos tácticos del Plan dependen en gran medida de la homogeneidad política al interior del CC y de la afinidad que éste o uno/a de sus miembros tenga con el gobierno así como también de su capacidad para activar el aparato administrativo público que se requiere para ceder los recursos.

La forma de enfrentar esta limitación no es solo reforzando la contraloría social interna como lo hizo la LOCC de 2009 pues ello no ha resultado suficiente; tampoco creando una contraloría social externa, la cual prácticamente no existe y se requiere con urgencia de mantenerse el marco legal actual, pues el manejo de los recursos económicos que otorga el gobierno por parte de unos pocos miembros de la comunidad tiene un potencial de cooptación, además de crear desconfianza y estimular la corrupción. Si se desea atacar estas dificultades, se requiere de una revisión legal en lo que respecta al otorgamiento directo de los recursos económicos que recibe el CC: este cambio implica la transferencia de la competencia de ejecutar los recursos, que según la ley les corresponde a los CC, hacia organismos técnicos ajenos a éstos. El ejercicio de la contraloría social y la exigencia a los organismos gubernamentales que ejecutan los recursos comunitarios para que rindan cuentas en Asamblea de ciudadanos/as, representa una práctica participativa-democrática que está imbuida de tanto o más poder que la simple ejecución de los recursos económicos. Este cambio el cual implica una modificación de la ley, reduciría las posibilidades de cooptación partidaria y contribuiría a aumentar la confianza intracomunitaria y sobre todo, la autonomía. Si se comparan los CC con otras figuras sociales organizativas bolivarianas que tienen funciones similares y que no reciben financiamiento directo como es el caso de los Comités de Tierra Urbana (CTU), se observa que éstos mantienen un mayor grado de autonomía (García-Guadilla 2007). Es preciso destacar que hasta el momento, los CTU representan el tipo de organización más autónoma y exitosa en lo que respecta a la participación comunitaria lo cual se debe, en parte, a su rechazo al financiamiento gubernamental. Adicionalmente, una participación no cooptada es imprescindible para asegurar la transparencia de la gestión de los CC.

La inclusión es un rasgo inherente a los CC que responde al espacio geográfico que se comparte, a las carencias y condición de marginalidad con respecto a la ciudad y los derechos de ciudadanía, y a la identidad común que se construye con relación al hábitat. Por tanto, las prácticas de autoexclusión y exclusión no responden a la dinámica interna de los CC sino que son consecuencia por un lado de la LOCC de 2009 que tiende a

promoverlas y, por otro, de la cooptación partidaria. Una forma de resolver esta limitación sería volviendo a la definición del CC según la LCC de 2006 la cual no hace referencia a “la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” y por ello resulta más incluyente; también eliminando tal referencia en el Art. 2 de la LOCC de 2009.

Los resultados de este estudio muestran que la participación en Venezuela se viene utilizando con dos resultados distintos: la inclusión que permite simbólicamente empoderar a la población más desfavorecida dándole visibilidad, recursos económicos y promoviendo y valorizando su identidad a través de organizaciones sociales tales como los CC y la exclusión resultante de la subordinación de estas organizaciones a intereses partidarios sobre todo en periodos electorales y de crisis política. Una democracia participativa así esté legitimada en la constitución y sea el *leit-motiv* de los discursos gubernamentales, no garantiza ni la participación ni la inclusión ni, en última instancia, la propia democracia participativa pues puede ser profundamente excluyente y antidemocrática. La diferencia encontrada entre *el deber ser* de los CC cuyo objetivo es estimular la participación y la inclusión, y su praxis, indica que los problemas de la democracia y de la participación no se resuelven solamente otorgando poder constitucional y recursos económicos a las organizaciones sociales para que participen en la definición de sus problemas y los resuelvan; máxime si el resultado, voluntario o involuntario, es la pérdida de autonomía y las prácticas de exclusión. Si bien el estado puede promover la participación, debe tener cuidado de no cooptar a las organizaciones sea a través del control de su registro o del posible financiamiento; una organización sin autonomía, difícilmente puede ser democrática ya que responderá en primer lugar a los intereses del gobierno o del partido gobernante y no a los intereses de la comunidad o a la identidad de la organización. Además de fortalecer los CC estimulando su autonomía, se deben atender las causas que dificultan la realización de un Plan Comunitario incluyente dentro de un contexto de polarización política y refinar las metodologías participativas para superar tales limitaciones y lograr los objetivos propuestos.

Bibliografía

- Álvarez, R. y García-Guadilla, MP. (2011). “**Contraloría Social y clientelismo: la praxis de los Consejos Comunales en Venezuela**”. Trabajo presentado al XI Simposio Nacional de Ciencia Política. Universidad Simón Bolívar. Caracas.
- Asamblea Nacional de Venezuela (2009). *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. **Gaceta Oficial N° 39.335**, con fecha del 28 de diciembre. Caracas, Venezuela.
- (2006). *Ley de los Consejos Comunales. Decreto Presidencial* en Gaceta Oficial N° 5.806. Caracas –Venezuela.
- Centro Gumilla (2011). “**Tercer estudio de valorizaciones sociales de la democracia**”. Recuperado de <http://www.gumilla.org/democracia3>.(Consultado 27/12/2011).
- CGR. Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (2008). **Informe de Gestión**.

- Friedmann, J. (1992). **Empowerment: The Politics of Alternative Development**. Cambridge, MA: Blackwell.
- García-Guadilla, MP. (2008). “La praxis de los consejos comunales: ¿poder popular o instancia neoclientelar?”, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, 14, 1:125-151.
- ----- – (2007). “Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los Comités de Tierra Urbana como movimientos sociales” **Revista Cuadernos del Cendes**, 24, No. 66: 43-73.
- ----- – (2005). La Sociedad civil venezolana 1961-2004: institucionalización de nuevas ciudadanías y luchas por la democracia (págs.84-120). En Ediciones Universidad Católica Andrés Bello, **Lectura sociológica de la Venezuela actual II**. Caracas.
- GAUS (2001-2011). **Base de datos: Entrevistas a voceros/as de consejos comunales de los municipios Baruta, Sucre, Chacao y Libertador y Entrevistas a Consejos Comunales** en Ciudad Guayana, Estado Sucre y Caracas. Grupo de Investigación Interdisciplinario en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica. USB, Caracas.
- Gómez Calcaño, L. (1987). **Crisis y movimientos sociales en Venezuela**. Editorial Tropicós. Caracas.
- Harnecker, M. (2009). **De los consejos comunales a las comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI**. 1 de abril, Caracas. Recuperado en <http://es.scribd.com/doc/27443484/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009> (Consultado 18/05/2011).
- López Maya, M. (2005). **Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio**. Alfadil Ediciones. Caracas.
- ----- – (1999). **Lucha Popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años del ajuste**. Editorial Nueva Sociedad. Caracas
- Matus, C. (1972). **Estrategia y Plan** Siglo Veintiuno editores. México.
- ----- – (1977). **Planificación de situaciones**. FCE 1980.
- Poggiese, HA. (2000). Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad. En **Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores**. Ana Clara Torres Ribeiro. CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/poggiese.pdf>. (Consultado 5/08/2011)
- PROVEA (2010). **Informe Anual**. Caracas.
- Santana, E. (1988). **El venezolano ante la crisis**. En Ediciones Amón C.A. Instituto IDEA. Caracas.



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA



espacio
abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología

Vol 27, N°1 _____

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en marzo de 2018, por el **Fondo Editorial Serbiluz**, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
produccioncientifica.luz.edu.ve