

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA POLÍTICA SOCIAL VENEZOLANA: 1999-2012*

Carlos Aponte Blank¹

PROFESOR-INVESTIGADOR DEL CENDES

Resumen:

Se analiza la incidencia de la participación comunitaria en el campo de la política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. Esa participación cobra especial relevancia en las gestiones presidenciales de Hugo Chávez. Esa participación cobra especial relevancia en el área de vivienda y hábitat, pero está también presente –aunque con una intensidad comparativamente menor– en otros sub-sectores sociales como los de educación, salud y alimentación así como en las misiones. La reflexión alude a los mitos que pueden rodear a la idea de democracia participativa y presenta una mirada crítica acerca del modelo de participación comunitaria paradójicamente centralista que es promovido desde el chavismo, sobre todo en la fase 2006-2012, modelo que tiende a una concepción subordinada y homogénea (no autónoma ni plural) de la participación. Este es un estudio bibliográfico-documental basado principalmente en la revisión sistemática y selectiva de distintas investigaciones sobre el tema de la participación.

Palabras claves: Política social, participación, democracia, Venezuela, Hugo Chávez.

La participación en las políticas públicas puede ser analizada desde diversas perspectivas. Desde un punto de vista global puede referirse a todo tipo de influencias en la formación de las políticas, especialmente a aquellas que provienen de actores externos al Estado. Pero, cuando hablamos de participación *comunitaria* aludimos en particular a la que puede involucrar o pretende convocar a la generalidad de los miembros de la población para que intervenga de manera directa en los asuntos públicos.

Cuando pretendemos analizar la participación comunitaria de propósito público² en el campo de la política social, es conveniente entonces que diferenciamos, como sugiere Tanaka (2001), entre diversos espacios y niveles de participación que involucran a distintos tipos de actores. En nuestro caso nos interesa distinguir:

* Este artículo corresponde, fundamentalmente, al capítulo 7 de Aponte (2014).

¹ carlosaponte1@gmail.com

² Hablamos de participación de propósito público para diferenciarla de la participación de organizaciones con fines de lucro (empresas privadas) en la política social, que no trataremos en esta reflexión. Tampoco aludiremos mayormente en este escrito al campo de la economía social (micro-financiamiento, cooperativismo, etc.).

- la participación *nacional* que se inserta en los espacios de decisión nacionales y que es desarrollada fundamentalmente por actores políticos como: partidos, confederaciones sindicales, federaciones empresariales, etc.;
- la participación *regional y local* incluye a varios de aquellos actores nacionales, frecuentemente mediante sus representaciones en estos niveles territoriales sub-nacionales en los que empiezan a generar demandas, con más frecuencia, algunas organizaciones micro-locales o comunitarias, generalmente a través de representaciones como la de las directivas de los Consejos Comunales(CC) o en instancias como los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP).
- y la *participación comunitaria o micro-participación* en la que se desenvuelve con mayor fuerza y regularidad la posibilidad de incidencia directa de la población en asuntos públicos. En tal sentido, aunque existe presencia de actores como los partidos o de grupos de interés a nivel micro-local, lo más resaltante es que este es el espacio por excelencia de la participación comunitaria, en sentido estricto³.

Es conveniente precisar que entenderemos por política social a la intervención pública directamente destinada a la mejora de las condiciones de vida identificadas como sociales que cubren una variedad de áreas sectoriales (entre las que destacan: educación; salud; seguridad social; y, vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos) y transversales (entre las que resalta la atención a grupos en situación de pobreza, de vulnerabilidad y/o en riesgo de discriminación como: mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, entre otros).

Más concretamente, cuando nos referimos a la participación comunitaria en la política social en Venezuela estamos hablando principalmente de dos tipos de comunidades y de las organizaciones de base que se asocian con las actividades participativas que estas desarrollan hacia los asuntos públicos. Estas comunidades son:

- Las comunidades de residencia, probablemente las más relevantes como generadoras de demandas e iniciativas comunitarias y que se asocian en particular con el campo del hábitat (desarrollo urbano y servicios para la vivienda).

³ Las demandas desde las comunidades específicas pueden incidir en los niveles de decisión públicos nacionales, pero de manera ocasional y transitoria. Ello puede ocurrir ante la fuerza de determinadas protestas o ante emergencias, en las que las capacidades de los gobiernos locales y regionales son abiertamente desbordadas, o –también– en casos en los que determinados servicios son gestionados por instancias nacionales (autopistas, hospitales, etc.). Sin embargo, lo más común es que la participación regular de parte significativa de los integrantes de las comunidades se produzca y repercuta básicamente en su localidad o micro-localidad de referencia.

- Las comunidades de usuarios de servicios y bienes sociales como: asociaciones de padres y representantes (escuelas), usuarios de hospitales, de servicios urbanos –transporte, parques, instalaciones deportivas por ej.– o de servicios de suministro de medicamentos, entre otras.

En ocasiones la activación de esas comunidades es estimulada por organizaciones de la sociedad civil (OSC) o por organizaciones partidistas que hacen vida en las mismas comunidades. En el caso de las OSC es frecuente que el análisis de la participación comunitaria deba considerarlas por el tipo de trabajo micro-local que varias de ellas desarrollan con regularidad⁴.

Debe precisarse que no siempre las organizaciones llamadas comunitarias son representativas del conjunto de las comunidades sino que en ocasiones expresan a grupos pequeños de estas. En el proceso de análisis se intentará dar cuenta de este tipo de caso, cuando sea necesario⁵.

La relevancia que puede atribuirse a la reflexión sobre la participación comunitaria en la política social se acrecienta cuando consideramos el valor que se le brindó a la llamada democracia participativa en el ideario gubernamental durante los años que analizaremos: los de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012). Ese modelo de democracia se postuló –desde la perspectiva oficialista– como la característica básica del régimen político formado a partir de la Constitución de 1999, régimen que se ha relacionado de manera imprecisa y variable con la democracia representativa (véanse entre otros Gómez Calcaño, 2010; López Maya, 2011; Salamanca, 2002)⁶.

⁴ Con cierta frecuencia algunas comunidades de usuarios derivan hacia las OSC y pueden dejar de considerarse, con ello, organizaciones comunitarias en sentido estricto.

⁵ Se dan intentos de agregación de las organizaciones comunitarias (como la que se plantea en Venezuela con las comunas) y algunos suponen que los “voceros” de las mismas siguen manteniendo un vínculo orgánico con su comunidad de referencia, lo que no deja de ser una ilusión: la delegación se produce aunque se le niegue esa designación.

⁶ El tipo de participación que llamamos comunitaria ha sido el sustento básico de la idea de una democracia participativa como un régimen político distinto a la democracia representativa. Ello forma parte de un mito bastante vigoroso que presupone que, por un lado, la participación masiva, regular y continua de la mayoría de la población de una nación en la decisión sobre los asuntos públicos es factible; y, por otro lado, que ella sería ampliamente favorable como procedimiento y en sus resultados. No entraremos aquí en una revisión sistemática de ese mito (aunque se hará referencia al mismo en especial en el recuadro 1 y en las consideraciones finales); pero, es conveniente que precisemos que el mismo ha sido radicalmente contradicho por los reiterados intentos de ponerlo en obra. Cuando, como en varios de los “socialismos reales”, se pretendió disociar esa participación comunitaria de la democracia representativa ello derivó en experiencias dictatoriales y hasta totalitarias, que terminaron anulando esa participación en su manifestación legítima, es decir autónoma y plural. De ser subordinada, la participación sirve a otros intere-

Más allá de esa consideración, la participación es –en todo caso– materia de amplias y variadas referencias en la Constitución de 1999. Destaca la importancia (véanse Salamanca,2002; Gómez,2002 y González,2007, entre otros) de las normas relativas al derecho de todos los ciudadanos a participar, directamente o por medio de sus representantes, en los asuntos públicos (artículo 62) y la significación de las normas relativas al establecimiento de una muy variada gama de medios de participación (artículo 70). Esas normas involucran al conjunto de la gestión pública y, por tanto, cubren también al campo de la política social.

Debe apuntarse que, como señala Salamanca (2002: 58), la Constitución es muy imprecisa acerca de la mayor parte de las formas de participación (salvo las relativas al referéndum) que prevé, lo que remite las especificaciones sobre sus características a la legislación sobre la materia.

De manera más particular, como ha planteado Luis Gómez (2002: 80) en materia de derechos sociales la Carta Magna alude de manera expresa, pero vaga, a la participación y protagonismo de la sociedad y de los ciudadanos. Básicamente es en el artículo 184 en el que se traducen concretamente las posibilidades de transferir distintos servicios sociales gestionados por estados y municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados, artículo que –sea dicho de paso– evidencia las oportunidades que brinda la descentralización político-administrativa para la participación⁷.

Partiendo del marco referencial precedente podemos diferenciar dos grandes períodos en materia de participación comunitaria durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez:

- entre 1999 y 2006 en el que se genera una variedad de ensayos de participación comunitaria.
- desde 2006 en adelante cuando, especialmente en lo referido a las comunidades de residencia, la visión oficialista busca canalizar la participación por medio de los CCy luego –complementaria y potencialmente– mediante las comunas⁸.

ses distintos a los de la comunidad misma. Esa idea de democracia participativa es paradójica puesto que aunque pretende que el pueblo se autogobierne directamente, con frecuencia supone que hay un vínculo “esencial y necesario” entre las comunidades y la cúpula del poder; esto desemboca en lo que en los viejos debates de la izquierda se ha llamado el vanguardismo y el sustitucionismo.

⁷ También en el articulado constitucional referido a la promoción de la economía social se abren posibilidades de participación en otras dimensiones (cogestión, cooperativas, etc.).

⁸ Ese segundo período de la participación comunitaria está fuertemente vinculado con la etapa político-ideológica del “socialismo del siglo XXI” o del “socialismo comunal” que se abre plenamente después de las elecciones de diciembre de 2006, en tanto que el primer período de la participación comunitaria está asociado con las etapas “populista” (1999-

Hay diversos estudios sobre las experiencias de participación comunitaria en el país o sobre casos particulares de participación en programas sociales específicos durante los años 1999 a 2012, cuya revisión sistemática ha sido primordial para el desarrollo del estudio de tipo bibliográfico-documental que aquí presentamos. Pero, no hay muchas reflexiones centradas en la relación entre esa participación y la política social desde una perspectiva más general. Esta será entonces la temática que abordaremos a continuación, basándonos para ello en aquellas fuentes secundarias, a través de las dos fases que se han distinguido.

1. LA PRIMERA FASE DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (1999-2006) Y LA POLÍTICA SOCIAL

Entre 1999 y 2001, las *primeras iniciativas* de participación comunitaria fueron dispersas. Algunas se asociaron con el transitorio proceso constituyente, que permitió la presentación de una variedad de propuestas acerca de la nueva Carta Magna; otras se fomentaron de manera escasamente sistemática desde el Fondo Único Social (FUS); y algunas otras se vincularon con el Plan Bolívar-2000. Pero, en general, ellas carecieron de significación o de perdurabilidad.

Una excepción en ese marco es el de las *Mesas Técnicas de Agua* (MTA) que fueron promovidas desde 1999 y que proliferaron en especial desde el año 2001, bajo el estímulo de las compañías hidrológicas estatales y de Hidrocapital en particular. Estas organizaciones canalizan la participación de la comunidad para acceder, mejorar, preservar y supervisar el servicio de agua, tratándose de una experiencia bastante exitosa⁹ aunque con una cobertura limitada; esto explica, en parte, que el acceso al agua continúe siendo valorado como uno de los problemas comunitarios principales en años más recientes, como se verá luego.

Otra excepción fue la de los *Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente* que, con variada suerte, agruparon a representantes de organizaciones no gubernamentales de atención al niño y al adolescente junto a representantes designados por las instancias gubernamentales (nacional, estatales y municipales) para el desarrollo de mecanismos de atención a la infancia. La Ley Orgánica para la Protección del Niño y el Adolescente (LOPNA), promulgada en 1998, supuso que esos Consejos se formaran desde 1999; también previó la desapari-

2004) y de transición (2005-2006) hacia aquellas definiciones “socialistas comunales” (véanse más detalles en Aponte, 2014).

⁹ Con respecto a la experiencia de las MTA véanse en especial Arconada, 2005; Cariola y Lacabana, 2005; Uhiel, 2010; López Maya, 2011. Esas Mesas Técnicas fueron el germen de otras iniciativas posteriores en distintos campos, como los de energía y telecomunicaciones (véase Cariola y otros, 2012) que, sin embargo, no alcanzaron la repercusión y extensión de las creadas en el caso del servicio de agua. Según López Maya (2011: 29-31) para el año 2007 había unas 2700 MTA en el país, la mayoría de las cuales se fueron integrando en los CC a partir de 2006.

ción del Instituto Nacional del Menor (INAM) y la transferencia de los recursos de ese organismo hacia aquellos Consejos (Montero, 2008).

La experiencia de esas instancias fue diversa y tuvo también un apoyo variado por parte de los distintos niveles gubernamentales y de las gestiones particulares. Uno de los persistentes puntos de debate acerca de esos Consejos fue el relativo a la conveniencia de la composición paritaria de esas instancias entre el gobierno y representantes de la sociedad civil. Un cuestionamiento razonable que se planteó al respecto fue que esa combinación de las funciones ejecutivas podía debilitar la función crítica de las OSC pero, sobre todo, podía diluir la identificación clara de responsabilidades de ejecución por parte de cada uno esos dos sectores, desincentivando el rendimiento y efectividad de esos organismos.

La reforma de la LOPNA en 2007 estableció, entre otros cambios, una composición básicamente estatal-gubernamental de esos Consejos de Derechos, lo que podía ser una modificación conveniente para que se definieran más nítidamente las responsabilidades ejecutivas (Rivero, 2012). Sin embargo, también contribuyó a debilitar sustancialmente los mecanismos de consulta y participación de las OSC en los procesos de decisión en materia de infancia y adolescencia, lo que implicaba el desaprovechamiento de una valiosa experiencia acumulada por algunas de esas organizaciones. En general, más allá de esos ajustes legales y organizativos, las políticas hacia la infancia y la adolescencia perdieron prioridad en la formulación de políticas públicas si se les compara con la jerarquía que se les brindó, al menos en materia programática, durante los años noventa.

Es conveniente que precisemos que el motivo de resaltar el caso de esos Consejos es debido a que constituyeron el ejemplo posiblemente más destacado de inclusión de las OSC “autónomas” –heredado de los noventa– en procesos de decisión pública desde 1999¹⁰. Pero, como se dijo, esta experiencia concluyó en una redefinición que revirtió y tendió a excluir la incidencia de algunas organizaciones de trayectoria valiosa (CECODAP, Fe y Alegría o CESAP, por citar algunas) en ese campo de políticas. Ello terminó siendo una de las ejemplificaciones (como ocurrió también en el caso de los Hogares de Ciudad Diario) de una propensión negativamente excluyente hacia muchas de esas agrupaciones en la formación de políticas públicas¹¹.

¹⁰ La autonomía que le atribuimos a estas organizaciones tendió a ser valorada como una evidencia de su carácter políticamente opositor por parte del gobierno chavista. Sin embargo, también habían cumplido funciones críticas ante los gobiernos de los años noventa, parte de las cuales no eran muy favorablemente recibidas por distintos decisores estatales, sin que ello ocasionara su identificación como organizaciones políticamente adversas.

¹¹ No se trata, como dijimos en los antecedentes, de valorar a esas organizaciones sin distingos ni –mucho menos– de asumirlas acriticamente como parte de una panacea. Pero la experiencia de varias de las OSC en Venezuela –y en otros países– ha mostrado

Entre las primeras iniciativas en materia de participación comunitaria, probablemente la que resultó más desaprovechada –dadas sus potencialidades– fue la de los Consorcios Sociales relacionados con el *proyecto de habilitación físico-social de barrios y sectores populares*. Estas experiencias parecían destinadas a tener una alta prioridad en la gestión gubernamental pero se desactivaron tempranamente (en 2001) con la salida de Josefina Baldó de la Presidencia del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y aunque se intentó reanimarlas en 2004-2005 bajo la figura de las OCAS (Organizaciones Comunitarias autogestionarias) volvieron a debilitarse al cambiar al ministro que les había brindado, de nuevo, un pasajero impulso¹².

La gran potencialidad de esos proyectos de habilitación físico-social reside en que combinan explícitamente la colaboración de las comunidades, de los gobiernos municipales y de expertos en el desarrollo de los proyectos comunitarios; la responsabilidad ejecutiva recae en el gobierno local y no en la comunidad, aunque algunos de sus miembros puedan participar como asalariados en algunas de las obras que se realicen. Sin embargo, las organizaciones comunitarias sí participan activamente en la priorización de esos proyectos de infraestructura comunitaria, vivienda y hábitat (que son los más valorados por las comunidades de residencia en ese nivel micro-local, como expondremos en detalle) y apoyan su formulación así como la supervisión y control de su ejecución. Lamentablemente, como veremos, el espíritu centralista con el que se han concebido los CC terminó desplazando ese valioso modelo de habilitación físico-social de sectores populares.

Por otra parte, la iniciativa participativa a la que pareció brindársele la mayor relevancia desde el gobierno durante ese período de gestión inicial fue, desde mediados del 2001, a los *Círculos Bolivarianos*. Estos se definieron en aquel momento como grupos organizados de entre 7 y 11 miembros –en principio– y a los que se les atribuyó como una de sus principales funciones la discusión de “(...) los problemas de su comunidad [a fin de] canalizarlos a través del organismo competente, para buscar su pronta solución (...)”, *haciéndose expresa refe-*

que, dentro de determinados límites, su contribución y experiencia pueden ser sumamente provechosas para distintas políticas o programas sociales.

¹² Véase para más detalles López Maya (2011: 32-34) quien apunta que ya con las OCAS se tiende a establecer un vínculo preferente con el Ejecutivo Nacional antes que con los municipios para los proyectos de habilitación. En general, puede estimarse que este tipo de iniciativas de habilitación física tiene una especial potencialidad para incentivar la participación comunitaria. Tanaka (2001) resalta a ese respecto que hay intensidades participativas tendencialmente decrecientes de tales proyectos según el grado de urbanización de las comunidades involucradas: informales y rurales; semi-urbanas o urbanas; también, Seligson y otros (2012) destacan que el grado de participación se acrecienta de acuerdo con un menor tamaño de las comunidades de referencia. Para una perspectiva crítica sobre el proyecto de habilitación física de barrios, véase Giménez y otros, 2008.

rencia entre esos problemas a los de carácter social como los de salud, educación o niñez abandonada; complementariamente, otra función central de los Círculos era la de difundir los ideales de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora, ideales que se habían identificado como el núcleo ideológico del MBR-200 y del MVR, bajo la designación del “árbol de las tres raíces”.

Los Círculos comunitarios debían nombrar coordinadores parroquiales, municipales y estatales, en tanto que “(...) el máximo dirigente de los Círculos será el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela (...) La sede a nivel nacional e internacional en donde se llevarán los registros en lo que respecta a los Círculos Bolivarianos será el Palacio de Miraflores”¹³.

Las graves tensiones y conflictos que sufrió el país en el año 2002 y algunas acciones violentas asociadas con ciertos círculos bolivarianos particulares desde 2001, desgastaron con bastante rapidez a estas organizaciones que fueron desplazadas en los años siguientes por otras figuras organizativas para la participación. Pero lo importante es que esa figura inicial no sólo alcanzó una importante difusión e implantación sino que prefiguró otras formas de participación, en especial los consejos comunales, que aunque mucho más sofisticados en su diseño, preservan una característica parecida en su concepción desde la perspectiva oficial: la confusión entre organizaciones comunitarias, organizaciones partidarias y organizaciones públicas o estatales.

Se supone que una institución estatal no puede responder a una parcialidad política sino que debe permitir la participación de todo ciudadano sin discriminación de ningún tipo. Es difícil atribuirle esa característica imparcial y universal a una organización como los Círculos cuyo máximo dirigente es el Presidente de la República y cuya ideología privilegia al llamado “árbol de las 3 raíces”(una versión de las ideas de Bolívar, Rodríguez y a Zamora) que se ha identificado con el movimiento oficialista. Pero además, la promoción de los círculos se haría desde el gobierno y como si fueran una instancia de participación del Estado. Volveremos luego sobre esta confusión entre lo estatal y lo partidario, al abordar el caso de los CC (véase, para más detalles sobre los Círculos, Gómez Calcaño, 2009: en especial 62-80).

Se crearon otras figuras participativas importantes en el 2002: los Comités de Tierra Urbana y los Consejos Locales de Planificación Pública. Estas no cobraron mayor relieve durante ese año, en medio de la tensión generada por la conflictividad política y en especial por el golpe de Estado de abril y el paro nacional entre fines de 2002 y comienzos de 2003; pero sí adquirieron significación en años posteriores.

¹³ Los entrecorridos y referencias de este párrafo y del precedente corresponden a un documento sobre los Círculos Bolivarianos disponible en 2002 y años subsiguientes en la página web de la Presidencia de la República (www.venezuela.gob.ve). Para abril de 2007 una versión parecida se conseguía en www.gobiernoonlinea.ve.

El 4 de febrero de 2002 mediante el Decreto 1666 de la Presidencia de la República se propició la formación de los *Comités de Tierras Urbanas* (CTU). Esta es una instancia que debía ser electa en asamblea por comunidades que agruparan un máximo de 200 viviendas de los asentamientos urbanos precarios y/o informales, con miras a apoyar el proceso de regularización de la tenencia de las tierras urbanas ocupadas en barrios y sectores populares. Para el 2006 se estima que había unos 6.000 CTU en el país (Antillano, 2005: 216), organizaciones que se irían integrando desde entonces en los CC¹⁴.

Luego, en junio de 2002 se promulgó la Ley de *Consejos Locales de Planificación Pública* (CLPP), Consejos que debían permitir la incorporación activa de las comunidades y las organizaciones sociales a nivel local en el diseño de los planes municipales de desarrollo, en particular, en la orientación de las políticas de inversión municipal, así como en el control y vigilancia de la ejecución de esos planes y políticas. Una parte variable pero generalmente importante de la inversión municipal se destina a la política social, razón por la que los CLPP son motivo de interés para nuestra reflexión.

Por diversas razones sobre las que no podemos abundar aquí, esos Consejos no tuvieron el resultado esperado y –con independencia de los cambios que sufrió la normativa relativa a ellos– su papel participativo terminó debilitándose desde 2006, con el surgimiento y consolidación de los Consejos comunales. Entre las fallas de los CLPP destacaron los errores de diseño para la selección de sus integrantes y la duplicación de funciones con los Consejos municipales. La combinación de esas dos fallas los hizo propensos a un comportamiento políticamente parcializado, generalmente en favor del Alcalde de cada municipio de referencia. Además, los CLPP no lograron incentivar una incorporación numerosa de la población ni en la elección de sus integrantes ni en los procesos de consulta sobre las decisiones asociadas con el “presupuesto participativo”.

En definitiva eran necesarios nuevos diseños normativos e institucionales para la participación de las comunidades organizadas en mecanismos informativos y consultivos que no duplicaran innecesariamente las instancias instituciona-

¹⁴ Véase para más detalles López Maya (2011: 34-37). Antillano (2005: 216 y ss.) le atribuye a los CTU una influencia importante en distintas experiencias de mejora de viviendas y de fomento de servicios y misiones sociales en muchas comunidades. No obstante, la iniciativa de fomentar los CTU coincidió genéricamente con el debilitamiento de los proyectos de habilitación físico-social lo que (según comenta López Maya, 2011: 35-37) parece haber respondido a un apoyo político mayor hacia los CTU por parte del Ejecutivo Nacional. Ese apoyo fue correspondido con una adhesión más intensa y extendida de esas organizaciones al proyecto oficialista, en comparación con la mayor autonomía política de las OCAS y del carácter también más autónomo y descentralizador de los Consorcios Sociales.

les preexistentes y que aportaran los insumos valiosos que pueden generar para la toma de decisiones locales¹⁵.

Por otra parte, las *misiones sociales* se constituyeron en otra instancia de promoción de la participación popular desde 2003. No en todas ellas se genera el mismo grado de participación, teniendo ésta especial relieve en la misión Barrio Adentro, luego, en las Casas de la Alimentación (PROAL) del MERCAL y en la misión Hábitat, inestable predecesora de la Gran Misión Vivienda Venezuela, iniciada en 2011 y en cuya instrumentación cobró importancia la recuperación o construcción de viviendas por parte del llamado “poder popular”. De manera más accesoria la participación se vinculó con las misiones educativas y con Vuelvan Caras¹⁶.

Voluntarios de las comunidades, que luego se integraron en Comités de Salud, cumplieron un papel decisivo en informar a los coordinadores de la misión Barrio Adentro sobre el interés y la necesidad de determinadas comunidades en contar con un consultorio popular. Así mismo su participación fue vital: para conseguir un espacio apto (en viviendas o locales de las comunidades) para las consultas en tanto se construía el módulo del consultorio popular; para localizar una vivienda en o cerca de dichos consultorios para los médicos de la misión; para contribuir con la seguridad personal de esos médicos; para acompañarlos en los recorridos y visitas familiares así como para construir un diagnóstico de salud de la comunidad (ancianos, niños, embarazadas, enfermos crónicos, etc. y sus requerimientos preventivos o curativos); para apoyar la solicitud de insumos o equipos ante los coordinadores de la misión; y hasta para colaborar con la limpieza del consultorio.

En muchos casos algunos integrantes de las organizaciones comunitarias preexistentes (especialmente de los CTU) fueron los promotores y parte de los miembros iniciales de los Comités de Salud de Barrio Adentro, Comités que se concibieron como un requisito para la instalación de la Misión en las comunida-

¹⁵ Más detalles sobre los CLPP en Maingon (2004); Aponte (2007: 86-88); CIVILIS (2010, 2011, 2012). Sobre los problemas que han evidenciado la mayor parte de las experiencias de presupuesto participativo (PP) en América Latina, véase Mascareño y Montecinos (2011). En particular Goldfrank (2011) resalta que los resultados poco satisfactorios de la gran mayoría de esas experiencias (sobre todo fuera de Brasil y de casos como los de algunas comunidades indígenas en otros países) se pueden explicar por alguna combinación de: 1) poco respaldo a la descentralización y/o falta de voluntad política en apoyo al PP; 2) fuerte implantación clientelar de partidos tradicionales u opuestos al PP; 3) errores de diseño institucional/ escasa capacidad de decisión comunitaria mediante la participación/ diseño cerrado-inflexible de los PP. Por su lado, el éxito de algunos casos se relaciona con la particular tradición participativa de ciertas comunidades.

¹⁶ Véase D'Elía (2006). Los contenidos expuestos en los próximos párrafos se basan especialmente en este texto.

des. En ese sentido se estima que se formaron varios miles de Comités de Salud alrededor de esa Misión, uno por cada Consultorio Popular.

Sin embargo, un tiempo después de formados, muchos de esos Comités de Salud (integrados mayoritariamente por mujeres de las comunidades) sufrieron un comprensible desgaste que se evidenció en la reducción del número de sus miembros:

“La instalación, habilitación y gestión de los consultorios ha implicado enormes esfuerzos e inversión de energías para estas mujeres. A medida que los consultorios han comenzado a funcionar de manera regular en módulos y que los médicos/as ya no necesitan ser acompañados a las visitas de terreno porque ya la comunidad los conoce, el nivel de participación de los Comités de Salud ha ido disminuyendo e incluso en algunos casos casi ha desaparecido. Todos los Comités han ido reestructurándose y perdiendo miembros debido al tiempo que les quita el consultorio. Según lo que ellas expresan, necesitan trabajar y ocuparse de sus hijos y casas” (D’Elía, 2006: 139).

Es oportuno añadir que, como también plantea D’Elía(2006: 216),“(...) la mayoría de las Misiones han sido formuladas e implantadas desde los organismos centrales” y que se fue produciendo una especie de traspaso de roles del gobierno a las comunidades.

“La participación de las comunidades, a través de un conjunto de organizaciones sociales en su mayoría concebidas desde las propias Misiones para suplir fallas de instrumentación, crean situaciones de traspaso de roles de gobierno a estas organizaciones. Poner en funcionamiento algunas misiones (...) ha supuesto el reclutamiento sistemático de voluntarios con disposición para colaborar en forma permanente (...) sin una retribución económica acorde con la dedicación y las exigencias del trabajo. El desempleo también es una fuente de voluntarios para las Misiones” (D’Elía, 2006: 216).

En suma, una parte decisiva del funcionamiento inicial de misiones como Barrio Adentro reposó en la actividad voluntaria de la comunidad junto con los médicos, en tanto que la acción de los entes gubernamentales tuvo un papel comparativamente accesorio (D’Elía, 2006: 152). Esto se convirtió en un plazo relativamente breve en un factor de vulnerabilidad para la misión, por las exageradas exigencias que implica esa forma de funcionamiento para los colaboradores comunitarios.

Complementariamente, los Comités de Salud y los médicos de Barrio Adentro tuvieron una participación activa en la selección de los beneficiarios de las Casas de Alimentación (del PROAL-MERCAL), papel que más adelante fue asumido por los CC. En su concepción inicial estas Casas se abrían por solicitud de miembros de las comunidades, algunos de los cuales normalmente tenían disposición para que funcionaran en su hogar o en un local del que disponía la comunidad. Lo más común era que 5 personas se encargaran de preparar los alimentos para 150 personas de la comunidad que lo requirieran con prioridad.

El carácter puramente voluntario y no remunerado que tuvo en un comienzo la actividad de las cocineras de estas Casas puso en riesgo la continuidad del programa en muchas de las comunidades en las que se instauró (D'Elía, 2006) vulnerabilidad que prosiguió, luego, por la irregularidad de los pagos hacia esas trabajadoras y la inestabilidad de los suministros de alimentos¹⁷.

En cuanto a la misión Hábitat, los Comités de Tierra Urbana (CTU) tuvieron inicialmente una participación destacada en esa misión (y en sus antecedentes) y les correspondió: definir los límites de la comunidad (la "poligonal"); realizar el levantamiento topográfico y el censo catastral, además de elaborar la Carta del Barrio o sector popular. Frecuentemente ello se complementaba con la formulación de normas de convivencia para la comunidad (D'Elía, 2006: 181). Aparte de que los logros de la misión (y de las otras que se crearon en el campo de vivienda y hábitat hasta 2010) resultaron extremadamente limitados, desde 2006 las principales tareas de los CTU fueron integradas en los CC.

Por otro lado, en misiones como las educativas las comunidades han tenido un papel de cierta significación, aunque más circunstancial en identificar: a los beneficiarios de los cursos; a una parte de los facilitadores; y/o determinados espacios para la formación. Estas misiones educativas y la Vuelvan Caras (luego Che Guevara) se asociaron más explícitamente con procesos de formación político-ideológica vinculadas con el proyecto gubernamental y, especialmente en coyunturas electorales, se vieron relacionadas con las movilizaciones en apoyo al Presidente Chávez y su proyecto¹⁸.

El conjunto de casos que hemos visto hasta aquí permite decir que, hasta 2002, el grueso de las iniciativas de participación comunitaria en la política social tenía una concreción escasa y endeble. Sin embargo, entre 2003 y 2004 se consolidaron algunas de las iniciativas que se habían prefigurado anteriormente (especialmente las Mesas Técnicas de Agua y los CTU) a lo que se sumaron las que generaron las Misiones. De manera paralela y poco integrada con ese proceso de organización "extra-estatal" se formaron gradualmente los CLPP que, de acuerdo a lo que puede estimarse, han tenido —en la gran mayoría de los casos— un papel poco relevante en la intermediación entre las comunidades y las instancias gubernamentales locales.

¹⁷ Diversos problemas de funcionamiento y de selección de beneficiarios parecen haber limitado la cobertura real de estas Casas aunque los Registros Administrativos de Mercal hayan reportado inalterablemente y desde hace varios años la poco creíble cifra de 6.000 Casas con 900.000 beneficiarios (véase al respecto Aponte, 2014: 171-172).

¹⁸ Casos como el de Vuelvan Caras involucran una dimensión de promoción de la participación económico-social que no se está priorizando en este artículo; no obstante es conveniente recordar esta omisión.

Globalmente se podría decir que desde 1999, pero sobre todo desde 2003-2004, se amplió significativamente el nivel de participación de algunos grupos de la población, cumpliendo un papel destacado en el caso de varias intervenciones sociales, como hemos visto¹⁹. Sin embargo, no debe sobredimensionarse el alcance de este fenómeno de participación comunitaria que, aunque se ha expandido, sigue involucrando a grupos bastante reducidos de la población.

Debe considerarse también que esas experiencias no implican una influencia significativa de las comunidades en la toma de decisiones básicas sobre los programas o políticas sociales ni acerca de otras políticas públicas. Lo más frecuente ha sido la participación comunitaria en la ejecución de programas particulares, dentro de marcos de acción previstos por las autoridades gubernamentales. En parte por eso se ha hablado de “explotación” estatal del trabajo comunitario (Rodríguez y Lerner, 2007: 116 y 120).

Recuadro 1: Sobre los alcances de la democracia participativa

En el marco de la promoción de la democracia participativa en Venezuela, en los últimos lustros, se generó la idea de que se han multiplicado los canales y se ha masificado la participación de la población. Diversos estudios de opinión apuntan que en el país existe una valoración positiva, bastante generalizada, acerca de la participación; pero, sin embargo, esa valoración no se traduce en una disposición efectiva a participar en asuntos públicos o comunitarios con regularidad, lo que tiende a confirmar una experiencia casi universal: la política ocupa un rango relativamente accesorio en las prioridades de la gente (según la Encuesta mundial de valores) y la gran mayoría de la población (80-90%) en diversos países analizados se distribuye en materia de política entre apáticos (indiferentes) y espectadores (con interés intermitente e irregular). (Vallés, 2003: 310-311).

En el estudio del proyecto pobreza de la UCAB, entre 2005 y 2007 un 29% de los encuestados decían haber participado en alguna acción comunitaria en esos 3 años, porcentaje que no podría considerarse bajo como indica España (2009: 310). No obstante, la gran mayoría (un 70%) declara que no ha realizado acciones comunitarias, por lo que tampoco puede decirse que esa participación sea alta.

A ese respecto el LAPOP (Proyecto de opinión Pública de América Latina) que realiza periódicamente la Encuesta Barómetro de las Américas, sitúa a Venezuela en 2012 como un país de participación comunitaria media-baja en América Latina, resultando el país andino con los valores más reducidos en esa materia (Selligson y otros, 2012: 59).

Hay que puntualizar, sin embargo, que la medición de esa participación integra 3 dimensiones: Comités de mejora de la comunidad, asociaciones escolares de padres y participación en organizaciones religiosas. En la primera de ellas Venezuela se situaba, para el caso de la Encuesta de LAPOP de 2008 en el cuarto lugar en América Latina, mientras que estaba entre los seis últimos en las otras 2 dimensiones, así como en participación en organizaciones de mujeres sobre la que también se consultaba en aquella ocasión

¹⁹ Los casos de participación comunitaria que antes hemos revisado, a excepción de los CC, parecen poder registrarse como los prioritarios hasta 2006, de acuerdo a López Maya (2011) y Aponte (2007).

 Recuadro 1: Sobre los alcances de la democracia participativa

(Boidi y Seligson: 2008; no se dispone de esos datos desagregados para LAPOP 2012).

Volviendo al estudio de pobreza de la UCAB, 52% de la población manifiesta que ha participado o participa en algún grupo, pero la gran mayoría se refiere con ello a su participación en grupos religiosos (31%) o deportivos (16%). Por otro lado, el 9% dice participar en partidos políticos; 7% en CC; 6% en asociaciones de padres y representantes; y, 6% en asociaciones de vecinos (España, 2009: 275).

A pesar de su carácter exploratorio y de cubrir solamente algunos estados del país un estudio del Centro Gumilla de 2008 sobre la participación social en Venezuela muestra valores parecidos a los mencionados y en particular sitúa la participación en *organizaciones políticas, reivindicativas o vecinales* entre un 5 y un 8% de los encuestados (López Maya, 2011: 98).

Por su parte, la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares del 2009 (BCV e INE) registró que apenas 11,5% de los encuestados declaró que participaba en ese tipo de organizaciones, destacando 4% en partidos y 3% en Consejos comunales, en tanto que Comités de salud, de vivienda y hábitat, de tierras urbanas y mesas técnicas reúnen una participación de entre 0,1 y 0,2% de los consultados (BCV, 2011: 79-80).

Más adelante se revisará el caso de los CC, que puede considerarse como el ensayo más importante de participación comunitaria en los últimos lustros. Pero, es interesante adelantar que una encuesta de Gumilla del 2008 entre miembros de las comunidades en las que existen CC apunta que solamente 18% de los encuestados dice que asiste *siempre* a las convocatorias de esos Consejos; 30% dice que lo hace ocasionalmente/cuando puede; 19% casi nunca y 33% plantea que nunca ha asistido; pero además, 18% dice estar muy motivado para asistir *en el futuro* a esas convocatorias; 22% dice estar algo motivado; 14% poco motivado y 41% nada motivado (Machado, 2009: 45 y 50).

Aunque parezca existir una mitificación bastante expandida nacional e internacionalmente acerca de la democracia participativa, en el caso concreto de Venezuela los datos anteriores apuntan a que hay un sobre-dimensionamiento de los alcances que ésta ha adquirido y puede adquirir, sobre-dimensionamiento en el que probablemente se confunde la valoración genérica de la participación con la disposición e intereses reales de la gran mayoría de la población en participar activamente en los asuntos públicos.

Además, una parte de esas experiencias sufre un grado importante de parcialización política lo que se presta a dudas sobre su desarrollo autónomo a futuro²⁰. La preocupación por la autonomía de la acción comunitaria se debe a

²⁰ Ha sido frecuente que se convoque a los miembros de las misiones a las movilizaciones y actos en apoyo al gobierno, dando por supuesta la "necesaria" afinidad de sus integrantes con el proyecto gubernamental. Un ejemplo se expresa en uno de los balances de la Misión Cultura que incorpora como una de las actividades estratégicas de movilización de esa Misión "(...) la participación activa en las diferentes marchas y caminatas convocadas por el Presidente de la República" (véase *Últimas Noticias*, 31-03-2007). Igualmente, la figura de la Contraloría Social ha sido manipulada por algunas autoridades locales o federales para presionar a directivos o a gremios de determinados servicios públicos para que eviten la crítica a ciertas gestiones gubernamentales (ello fue bastante frecuente en hospitales públicos). También se produjeron diversas arengas ministeriales

que probablemente de ella depende –en buena medida– su efectividad, bien sea para intentar representar a la comunidad, o para priorizarla persistentemente como destinataria de la acción.

A ese respecto D'Elía plantea que, para 2005-2006, prácticamente todos los integrantes de las organizaciones comunitarias asociadas con las misiones estaban con el llamado “proceso”²¹ (D'Elía, 2006: 216). Pero, ello no había implicado la aceptación de la mediación de algún partido progubernamental. Decía en ese sentido una voluntaria de las misiones que “(...) nosotros damos la vida por el Presidente, pero no creemos en el partido. Primero consultamos a la comunidad para saber si es beneficioso para nosotros. Así lo diga el Presidente, pero si la comunidad no quiere no lo hacemos. Nosotros somos el soberano”. (D'Elía, 2006: 151).

Esa experiencia combinada de alta empatía con el Presidente pero también de reivindicación de la autonomía tuvo generalmente, en el caso de la acción comunitaria, cierto grado de refuerzo comunicacional. En el discurso presidencial tendió a privar la identificación de las comunidades como la más pura expresión del pueblo y por ello, cuando se producían críticas de miembros de esas comunidades hacia la institucionalidad o la gestión estatal (por su ineficiencia o su corrupción), el Presidente Chávez acostumbraba ponerse del lado de los voceros comunitarios²².

Sin embargo, una experiencia diferente se planteó en lo que respecta a la autonomía en el caso de sindicatos o de otras agrupaciones de intereses particulares como el movimiento estudiantil; en este tipo de casos el Presidente Chávez tendía a conceptualizar la autonomía como una característica innecesaria o nociva, bajo el supuesto de que el movimiento revolucionario, comandado e interpretado por el Presidente, representa e integra esos y otros intereses específicos²³.

Con la formación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en 2007, tendieron a consolidarse las tentaciones de que este absorbiera organiza-

hacia distintas organizaciones comunitarias para que participaran en actividades proselitistas y electorales en favor del oficialismo y, especialmente, del Presidente.

²¹ La experiencia política “chavista” fue designada frecuentemente como “el proceso” (o el “proceso revolucionario”) especialmente durante sus primeros años de gobierno.

²² Una de las muy importantes excepciones a esa tendencia fue la relativa a la comunidad de Catuche, cuya tradición de organización políticamente autónoma podía no ser considerada como un buen ejemplo.

²³ Por ejemplo, el Presidente Chávez al indicar que “los sindicatos nacieron con el veneno de la autonomía” añade que “se requiere el brazo industrial y el brazo político, el partido y los sindicatos, pero no cada uno por su lado, no autónomos; pasa lo mismo que con los partidos que quieren autonomía y toman sus decisiones (...). Eso no puede ser así, no vinimos a hacer un bochinche sino una revolución” (*Tal Cual*, 27-03-2007: 1).

tivamente al movimiento comunitario, propensiones que ya se habían apuntalado con la creación de los CC en 2006. Pero, a la postre, una parte importante de la organización y liderazgo comunitario parece haberse resistido a la plena integración-identificación con una organización partidista.

La visión del Presidente Chávez y, en general, de buena parte del oficialismo, sobre las comunidades las ha asimilado con el pueblo y el pueblo se ha entendido –en esa concepción– como un todo homogéneo y no plural, un todo revolucionario y partidario del Jefe del Estado. Aunque la persistente influencia de sectores políticamente “autónomos” y/o de la oposición en gran parte de las comunidades debilitaba aquella identificación, sin embargo el Presidente tendió a omitir ese hecho y a mantener su visión homogénea de una comunidad “intrínsecamente” revolucionaria²⁴.

Varios investigadores (como: Lander,2006; Parker,2006; Cariola y Lacabana,2005 o Antillano, 2005) indicaban que para 2005-2006 parecía haberse configurado una tensión entre la creciente concentración de poder en manos del Presidente y la autonomía del movimiento de participación popular formado desde 1999²⁵.

“Indudablemente, la experiencia práctica de participación “protagónica” en las misiones, la revalorización de lo ‘popular’ en el discurso de Chávez, la reivindicación ‘simbólica’ del pueblo por parte del ‘gran comunicador’, junto con mejoras tangibles en las condiciones de vida de los sectores populares, sobre todo durante [...2004-2005...] (entre otras cosas por los recursos disponibles con los altos precios del petróleo) habrán contribuido a una extendida sensación de que el actual régimen político de veras toma en cuenta y promueve los intereses de las mayorías

²⁴ Esto se engrana con una naturalización gradual de la absorción de las instituciones del Estado bajo la lógica partidaria de la revolución y del Presidente como su máximo líder. Ello se expresa en la frecuente reticencia a la autonomía de los gobiernos subnacionales, a la autonomía de los Poderes del Estado (con respecto a las decisiones presidenciales) o en relación con las organizaciones que no controla directamente el Estado (como los sindicatos). A ese respecto, por ejemplo, el Presidente Chávez planteó, a fines de marzo de 2007, que: “Muchas veces (...) el gobierno nacional revolucionario (...) quiere tomar una decisión contra algo que (...) tiene que pasar por decisiones judiciales y ellos empiezan a moverse en contrario, a las sombras. Y muchas veces logran neutralizar decisiones de la revolución a través de un juez, de un tribunal supremo de justicia, a espaldas del líder de la revolución, actuando por dentro contra la revolución. Eso es, repito, traición al pueblo, traición a la revolución” (*Tal Cual*, 27-03-2007: 1). La pérdida de universalidad de las acciones e instituciones del Estado ha sido muy claramente expresada cuando se ha planteado que organismos como la Fuerza Armada o PDVSA deben ser “rojos, rojitos” (es decir partidarios del proyecto gubernamental), criterio difícilmente aceptable en un régimen democrático.

²⁵ Colette Capriles enfatizaba en aquellos años en la extraña mezcla de control y anarquía que había generado el régimen chavista, mezcla que podría desembocar en salidas “participativas” de muy distinto tipo y orientación.

anteriormente excluidas y despreciadas. Además, el acentuado protagonismo de los sectores populares en los escenarios en donde se plantea la búsqueda de soluciones a sus necesidades más sentidas seguramente nutre la convicción de que esta nueva 'democracia participativa y protagónica' efectivamente abre la perspectiva de una democracia que responde a los anhelos del pueblo (...)

Sin embargo, como señala con insistencia la oposición, se trata de un régimen político en donde la toma de decisiones políticas cruciales se concentra en manos de un solo hombre quien, por lo demás, encabeza un movimiento político en donde la práctica de una democracia interna brilla por su ausencia. Además, el liderazgo de Chávez se ejerce a través de un discurso construido sobre la división maniquea de amigos y enemigos, patriotas y traidores, es decir, en términos que chocan con los valores de pluralismo y respeto por las minorías políticas, generalmente considerados inherentes a la democracia" (Parker, 2006: 42-43).

En este balance sobre la primera etapa de la participación comunitaria (1999-2006) es interesante también incorporar la siguiente reflexión de Antillano (2005: 212):

"En el caso reciente de Venezuela, sospecho que han prosperado sobre todo las formas de organización que responden a demandas y objetivos específicos (mesas de agua, comités de salud, cooperativas, CTU), mientras declinan viejas formas de intermediación política como los partidos, y nuevas formas de organización relacionadas con intereses difusos e indeterminados, como los Círculos Bolivarianos y los Consejos Locales (...) han tenido poca fortuna".

Como se anticipó en este análisis sobre la participación comunitaria, puede considerarse que el año 2006 es un hito, puesto que se dio un respaldo decidido a los CC que han representado el núcleo de un nuevo ensayo de promoción de la participación en una esfera comunitaria de alcance "global" en la que, como dice Antillano, hasta ese momento no se habían generado alternativas afortunadas.

2. LA SEGUNDA FASE DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (2006-2012) Y LA POLÍTICA SOCIAL

La relevancia y extensión que alcanzan los CC, a partir de 2006, permite considerarlos como el factor diferenciador de una nueva etapa en materia de participación comunitaria en Venezuela²⁶. Esos Consejos habían sido previstos en la Ley de los CLPP de 2002 como la instancia de organización más cercana a las comunidades de residencia y que debería servir para la consulta a esas micro-comunidades sobre los proyectos prioritarios para la inversión y el desarrollo local; pero en general, por razones sobre las que no cabe abundar aquí, los CC no se activaron con aquellos CLPP.

²⁶ Coinciden a ese respecto García-Guadilla (2013); Maingon (2013) y López Maya (2011) entre otros.

En lo fundamental, los CC se desarrollaron y proliferaron a partir de la Ley de los CC que se promulgó en abril de 2006 y que fue reformada en diciembre de 2009 (véase al respecto Brewer-Carías, 2011 y Maingon, 2013). El artículo 2 de los CC señala que:

“Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son 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”.

La máxima instancia de decisión es la Asamblea de ciudadanos cuyas resoluciones tienen carácter vinculante para ese Consejo (artículo 20). La Asamblea está integrada por todos los habitantes mayores de 15 años de la comunidad de referencia (compuesta por un máximo de 400 familias, es decir, unas 2000 personas aproximadamente) y puede instalarse con un quórum mínimo de 20% de sus integrantes (artículos 4.3, 21 y 22). La misma tiene distintas atribuciones como: aprobar las normas de convivencia de la comunidad y el plan de desarrollo comunal, priorizar los proyectos para la comunidad que deba emprender el Consejo Comunal, ejercer la contraloría social, elegir voceros del Consejo y ante las demás instancias del Poder popular y de gestión de políticas públicas, entre otras (art.23)²⁷.

La Coordinación del CC está integrada por voceros organizados en 3 Unidades: la ejecutiva, la administrativo-financiera y la de contraloría social (art.24). Ellos deben cumplir una gran variedad de funciones (art.25), a pesar de que sus integrantes cumplen sus actividades de manera voluntaria, es decir no remunera-

²⁷ Con los CC por fin se activan las Asambleas de ciudadanos, figura participativa prevista en la Constitución (art. 70) y que se asocia con el espíritu de la democracia directa. Hay que precisar que los llamados voceros de los CC son “representantes” para la Coordinación directiva del Consejo (o ante otras instancias del Poder popular) pero no se designan como representantes o delegados porque se supone que sean un *reflejo fiel* de la voluntad de la Asamblea y de la comunidad; por eso se les llama voceros. Sin embargo, lo anterior desconoce la documentada constatación (según trabajos de campo como los expuestos por López Maya: 2011 y García-Guadilla: 2013) de que a excepción de las Asambleas constitutivas de los CC (o para la renovación de sus voceros) que requieren de un quórum básico de 20% de la comunidad, luego la participación de los integrantes de ésta se reduce drásticamente y notablemente, por lo que la condición de “vocero” directo de la Asamblea es un título puramente declarativo en todos o casi todos los casos (recuérdese también el recuadro 1). Por otro lado, es importante la advertencia de Brewer-Carías (2011) sobre la falta de reglamentación para que la elección de esos “voceros” se realice mediante mecanismos plurales, secretos y confiables que fundamentan la efectiva libertad de su escogencia.

rada (art.13); aparte de la elección de los coordinadores del Consejo, la Asamblea elige a otro número variable de voceros que dependerá de la cantidad de Comités de Trabajo que lo compongan. Entre los 14 Comités que se mencionan prioritaria y explícitamente están los de: salud, tierras urbanas, vivienda y hábitat, mesa técnica de agua, mesa técnica de gas y electricidad, alimentación y abastecimiento, educación, cultura y formación ciudadana, recreación y deportes, protección de niños y adolescentes, personas con discapacidad, familia e igualdad de género, entre otros (art.28)²⁸.

Como puede verse, la mayoría de esos potenciales Comités se desempeñan en la esfera de la política social por lo que pueden tener incidencia en la formulación, ejecución directa y/o control de proyectos y programas sociales que involucren a sus comunidades. Las posibilidades de financiamiento (para la ejecución directa o indirecta de proyectos comunitarios) han sido uno de los incentivos básicos para que se conformara un estimado de unos 42.000 CC (para noviembre de 2011), 27.000 de los cuales se habían adecuados a algunos nuevos requisitos de la Ley del 2009 (Maingon, 2013: 168). Los CC obtuvieron desde 2006 un volumen importante de recursos financieros²⁹.

Hemos descrito con algún detalle las características de estos Consejos porque, como se mencionó, estos terminaron siendo la principal figura de la participación comunitaria³⁰ y, además, porque deberían convertirse –según el artículo 2 de su Ley, antes citado– en las instancias de integración de prácticamente todos los tipos de organización social que hacen vida en las comunidades de residencia. Ello incluye a las principales expresiones que mencionamos en la primera fase de la participación comunitaria como las MTA, los CTU, los Comités

²⁸ También la identificación de posibles beneficiarios de misiones educativas o para Casas de alimentación está asociada con la labor de alguno(s) de esos Comités.

²⁹ Zamora (2012: 187) registra datos de una cadena presidencial de 2010 que señalaba que las transferencias de fondos a los CC habrían sido de 2,2 millardos en 2006 y luego por unos 4 millardos anuales entre 2007 y 2009, cifra que se habría mantenido también para 2010 (de acuerdo a lo informado por *El Nacional*, 12-08-2013: C-1). En este último año esos 4 millardos se habrían destinado para 13.536 proyectos del Poder popular y de los CC. Según esa noticia el Fondo Nacional de CC habría recibido 6,5 millardos en 2011 y unos 8 millardos en 2012, aunque de este último monto solamente se habría ejecutado un 59%. Más específicamente, según la Memoria y Cuenta del Ministerio para las Comunas en 2011, las transferencias totales a los CC serían de 5,1 millardos (MPCyPS, 2012: 94-95); este último monto representaría el nada despreciable porcentaje de 17,5% del gasto total de los municipios venezolanos que sumó para 2011 el monto de Bs. 29 millardos (ONAPRE: VA).

³⁰ En lo relativo a la participación comunitaria en la política social, como anticipamos en la introducción de este artículo, la integración de las comunidades de usuarios de servicios sociales tiende a ser mucho más transitoria, casuística y comparativamente menos relevante que la de las comunidades de residencia.

de Salud y los asociados con otras Misiones, además de absorber las actividades de las OCAS (relacionadas con la habilitación físico-social de barrios y sectores populares) aunque sin prever ahora claramente la articulación con los municipios ni la asesoría técnica de esos proyectos de habilitación.

Esto último debe resaltarse porque puede afectar significativamente la calidad, efectividad y viabilidad de los proyectos micro-locales “integrales”³¹ que puedan concebir las comunidades de residencia y esto es aún más importante al considerar que la gran mayoría de los proyectos que priorizan los CC, de acuerdo al balance de diversos estudios, se asocia precisamente con la “habilitación física” (vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos) que ha sido el sector que han privilegiado tradicionalmente los municipios en su acción hacia lo social³².

En tal sentido, es oportuno señalar que en el estudio de pobreza de la UCAB (cuyo trabajo de campo se efectuó en 2007) los encuestados manifiestan que los principales problemas que requerían de la participación comunitaria estaban asociados con la infraestructura local urbana y, en particular, con la dotación o calidad de los servicios asociados con la vivienda (España, 2009: 292 y 314). La mitad de los primeros 16 problemas que, a juicio de esos entrevistados, requieren de participación comunitaria corresponden a ese campo de acción y ellos son, además, 6 de los 8 problemas más valorados (recolección de basura, desabastecimiento de agua, problemas de la escuela, falta de cloacas, carencia de canchas deportivas, limitaciones de transporte) a los que se suman la inseguridad y los problemas de salud para completar esas máximas prioridades.

Por su lado, los *voceros de los CC* estiman, según encuesta realizada hacia ellos por el Centro Gumilla en 2008, que la casi totalidad de los proyectos adelantados por esos Consejos se destinan a vivienda y hábitat y, en orden de importancia destacan: mejoras a las viviendas, red de aguas potables y servidas, vialidad, electrificación, obras deportivas y escolares, sede del CC, aceras, caminerías y escaleras así como, mejora de plazas y parques (Machado, 2008: 32).

En 2008, el Centro Gumilla también encuestó a los *integrantes de las comunidades* en los que funcionan los CC quienes consideraban que las principales necesidades comunitarias eran, en secuencia jerárquica, después del tema de la inseguridad/delinuencia: vialidad/asfaltado/arreglo de vías; falta/mal servicio de agua; alumbrado público; problemas de servicio de luz doméstica; recolección

³¹ García-Guadilla (2013) también subraya la insuficiente previsión de acompañamiento técnico que afecta la elaboración de los planes comunitarios.

³² Por ej. para 2004-2012 la mitad del gasto público destinado a vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos es desembolsado por los gobiernos territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) tratándose del único sector social en el que el gasto de estos gobiernos supera al gasto del Gobierno Central (véase en Aponte, 2014: gráfico 28).

de basura; cloacas/aguas servidas; falta/arreglo de viviendas; falta/arreglo de canchas deportivas (Machado, 2009: 11-12)³³.

Otro dato reciente de interés, corrobora la nítida primacía del sector de vivienda e infraestructura comunitaria para los CC. De acuerdo a la Memoria y Cuenta del Ministerio de las Comunas para el año 2011 se encontró que las transferencias del Fondo Nacional de CC a los proyectos (ordinarios y especiales) totalizaron Bs. 5,1 millones para ese año. Ese monto se destinó a 13.975 proyectos distribuidos en: 8.139 proyectos para la transformación integral del hábitat (58% del total de proyectos) con un gasto de 4,6 millones que representó un 91% del monto total de las transferencias, 2.923 proyectos socio-productivos (21% de los proyectos) con un gasto de 0,25 millones que son un 5% del monto total de transferencias y, 2.913 proyectos llamados "sociales" (21% de los proyectos) con un gasto de 0,2 millones que son un 4% del total para 2011 (MPCyPS, 2012: 94-95).

Como puede constatarse en las menciones precedentes, e independientemente de las variaciones en la jerarquización de los problemas o proyectos particulares, es muy clara la prioridad que brindan los CC y las comunidades a los asuntos de vivienda, desarrollo urbano comunitario y servicios conexos (lo que también ratifican los trabajos de campo cualitativos de García-Guadilla:2013 y López Maya:2011) asuntos que han sido tradicionalmente materia de intervención preferente –en escala local– por parte de los municipios. Esto plantea, como ya sugerimos, un importante contraste entre los mecanismos establecidos para los CC y los que intentaban propiciar los proyectos de habilitación físico-social de barrios en los que la diferencia de vínculo con los municipios ocupa un lugar central³⁴.

³³ En esta misma encuesta de 2009 los miembros de las comunidades estimaban que los proyectos iniciados por los CC se destinaban a: construcción, reparación o ampliación de viviendas (27%); mejora/asfaltado de vialidad, calles y avenidas (13%); arreglo y mantenimiento de canchas deportivas (13%); canalización de aguas, drenajes y alcantarillado (7%); mejora o instalación de alumbrado público (5%); desarrollo de proyectos de agua (mesas técnicas, provisión de camiones con agua, instalación de tuberías) (5%), además de, programas de alimentación (Mercal, Pdval, Bolsas de comida) (4%); 37% de los encuestados no sabe/no contesta (Machado, 2009: 25).

³⁴ Valga indicar que en las comunidades no hay, generalmente, mayor reparo en que el nexo se dé con el gobierno central, con el municipio o con la gobernación con tal de que los problemas se solventen. En ese sentido, evidenciando cierta desafección de una parte importante de las comunidades hacia las instituciones descentralizadas 56% de aquellas dicen que el financiamiento de los CC debe venir principalmente del Gobierno Central; 25% de la Alcaldía y, 22% de las Gobernaciones. Además, 45% dice que los CC deberían depender del Gobierno Central; 32% de las Alcaldías; 15% de las Gobernaciones y, 7% de todos (Machado, 2009: 32-33 y 65). En concordancia con lo anterior, cuando se consulta sobre los CC una clara mayoría considera que el vínculo principal debe ser con el

A ese respecto hay que destacar que tanto en su versión de 2006 como en la de 2009 la Ley de los CC adoptó un carácter “centralista”. En la última de esas normas, el registro de esos Consejos se realiza y se valida ante el Ministerio del Poder popular con competencias en materia de participación ciudadana; así mismo se prevé que su financiamiento dependa centralmente del Ejecutivo Nacional, tanto en razón de posibilidades presupuestarias como de presiones políticas, como veremos luego. En definitiva, esas normas tendieron a esquivar el vínculo de los CC con los CLPP y con las Alcaldías, asumiendo un rumbo de “desmunicipalización” de la participación (Brewer-Carías, 2011: 40 y ss).

La falta de explicitación de la articulación entre CC y Alcaldías es tanto más inadecuada si consideramos que la participación comunitaria pretende canalizarse casi exclusivamente a través de los Consejos comunales y estos tienen limitaciones para atender y resolver gran parte de los problemas colectivos que trascienden la sola “autogestión” comunitaria y su dimensión micro-local.

La omisión del diseño de una articulación privilegiada de estas instancias micro-locales con los gobiernos municipales parece ser muestra de una visión que supone que pueden generarse desarrollos democráticos participativos, que tengan relevancia y perdurabilidad, sin fortalecer la descentralización político-administrativa. El intento de desvincular participación comunitaria y gobierno local que se ha expresado en el proyecto “oficial” de los CC, se opone a una experiencia más o menos universal que apunta hacia lo contrario: una mayor participación comunitaria tiende a ser factible y a fortalecerse con una descentralización político-administrativa significativa. El centralismo no puede canalizar efectivamente esa participación, por mejores que sean las intenciones que lo nutran³⁵.

En todo caso, ante la inevitible evidencia de ese vacío de conexión e intermediación institucional entre micro-localidades y Poder Central nacional, se ideó una estructura normativa del Poder Popular que se orienta hacia la formación de comunas, buscando trascender el ámbito micro-local mediante la agrupación en una instancia mayor de los espacios de influencia de varios CC; pero estas co-

Gobierno Nacional que es con el que está previsto legalmente que se establezca básicamente la cooperación con los CC. En ese sentido, a diferencia de lo que ocurría en otras épocas, aunque la participación se perciba como asociada al gobierno, no hay mayor reticencia a que ella se canalice a través de los mecanismos que este pueda disponer (España, 2009: 311). López Maya (2011: 99) confirma —a partir de su trabajo de campo— esa visión de que a la comunidad no le importa mayormente si la participación es dependiente del gobierno central en tanto se puedan resolver los problemas. Sin embargo, ello no evita el riesgo de que esa participación se “desborde” si la contraparte estatal no responde adecuadamente a las expectativas y demandas comunitarias.

³⁵ Es cierto que la descentralización político-administrativa no es una garantía de participación, pero sí es un marco en el que ésta cobra mucha mayor factibilidad que en un Estado centralista.

munas siguen combinándose con una visión centralista y renegando de un vínculo preferencial con los municipios. Uno de los varios problemas que ello implica es que las comunas fueron básicamente –por lo menos hasta 2012– organismos “retóricos”, prácticamente inexistentes, y aquellas que se crearon parecen haber incumplido la previsión “teórica” de que la iniciativa de su formación se impulsara desde la base comunitaria, siendo que han respondido fundamentalmente a la decisión del Poder Nacional.

Una de las tentaciones que ha acompañado a la exclusión de los municipios en esta concepción “comunal” sobre la política pública local y micro-local es que se ha propiciado que se le intenten asignar responsabilidades ejecutivas directas a los CC y ello sobrepasa con mucha frecuencia tanto las capacidades administrativas y técnicas como la disponibilidad real de tiempo y de recursos humanos voluntarios con los que cuentan esos Consejos. Junto con ello se trata de una actividad que puede desgastarlos al atribuirles responsabilidades desproporcionadas y en las que, además, cumplen a la vez el papel de ejecutores y de principales contralores, lo que se presta a complicaciones para la administración transparente o para el prestigio de esas instancias. En fin, se subestiman las capacidades o potencialidades de las alcaldías para cumplir esas funciones ejecutivas directas y las responsabilidades que de ello deben derivarse.

Es así como, retomando lo planteado por Brewer-Carías (2011), desde 2006 y sobre todo con la reforma de la Ley de los CC de 2009 y, luego, con la variada legislación del Poder Popular de 2010³⁶, se ha pretendido crear un Estado comunal, inspirado en las previsiones de la derrotada propuesta de reforma constitucional de 2007 y contrario al Estado federal descentralizado democrático y social de derecho y de justicia previsto en la Constitución de 1999. Sin embargo, la formación de ese Estado comunal ha avanzado con relativa lentitud y reducido éxito, debido al voluntarismo y “participacionismo” que alimenta su concepción y que limita severamente la viabilidad de su consolidación (Maingon, 2013: 180).

Hay que agregar que el “centralismo” en el diseño de los CC los relaciona con el espíritu con el que se formaron los Círculos bolivarianos: la búsqueda de conectar directamente, sin mayores mediaciones representativas tradicionales, a las bases comunitarias con el Jefe del Estado y de la revolución y, más allá de esto, con el Ejecutivo central. Este tipo de nexos “partidario” ha intentado reforzarse al contemplar en la Ley del 2009 que los CC deben servir para la construcción

³⁶ Las normas dictadas en diciembre de 2010 fueron “(...) las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social. Además, en el mismo marco de estructuración del Estado Comunal montado sobre el Poder Popular se destaca la sanción de la Ley Orgánica del Consejo federal de Gobierno y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público municipal y de las leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y de los Consejos Locales de Planificación Pública” (Brewer-Carías, 2011: 14).

del socialismo³⁷. Las referencias anteriores apuntan a una cuestión de la mayor relevancia para el análisis de los CC: lo relativo a su autonomía política.

Hay una variadísima evidencia de que los CC han sido fuertemente presionados para integrarse como una instancia “partidaria” y, además, como una instancia del Estado, que pretende convertir a los voceros en una suerte de funcionarios públicos informales. Esto forma parte de las visiones “unitarias” del pueblo en las que pareciera pensarse que alguna persona u organización, por ejemplo un Jefe de Estado y/o un partido, pueden encarnar una supuesta “voluntad general” (Arenas y Gómez: 2006)³⁸. Esa creencia tiende a diluir las diferencias entre Estado-partido-organizaciones populares y comunidad. La dependencia de los CC con respecto al Poder Ejecutivo nacional, para validar su registro y para recibir financiamiento, es una de las más importantes condicionantes de ese esfuerzo de absorción “partidaria”³⁹.

³⁷ Dice García-Guadilla (2013: 10) que el enunciado de objetivos para los CC como los de “mejora de la calidad de vida” o “búsqueda del bienestar común” son aceptables para todos los miembros de las comunidades, a diferencia del propósito de construcción del socialismo, inserto en la Ley de los CC de 2009.

³⁸ López Maya (2011) destaca que el formato organizativo único y el propósito unificador de las distintas manifestaciones participativas de la comunidad (MTA; CTU, Comités de Salud) bajo los CC, limita la diversidad y autonomía organizacional de las comunidades e incrementa el riesgo de que sean absorbidos para fines puramente partidarios. Con respecto a este tipo de riesgo, hay múltiples declaraciones de dirigentes oficialistas desde los inicios de los CC que los asocian directamente con el proyecto político particular del oficialismo. Así por ejemplo, el Presidente Chávez señalaba que: “Confío en el éxito de los consejos comunales para darle profundidad a la democracia revolucionaria en la construcción del socialismo” (Presidente Chávez en ABN. 15-10-2006, citado por Rodríguez y Lerner, 2007: 118). Ese tipo de declaraciones desembocaría en 2009 en la mencionada atribución “legal” a los CC de unos objetivos de apoyo a la construcción del socialismo.

³⁹ García-Guadilla destaca que, de acuerdo con sus trabajos de campo cualitativos, en especial después de la Ley de 2009, se han incrementado marcadamente los problemas de aceptación de la inscripción formal y/o de acceso a recursos financieros para los CC que no sean afectos al oficialismo. Muchos CC dudan en buscar apoyos en Alcaldías y Gobernaciones controladas por la oposición por temor a retaliaciones del Gobierno Central y de su Fondo nacional para los CC (García-Guadilla, 2013: 12-13). También se reporta una creciente extensión de las prácticas clientelares y excluyentes (García-Guadilla, 2013: 15-16). Consideraciones parecidas registra López Maya, 2011: 88-89. Parece resultar frecuente que los CC plurales o con predominio opositor seleccionen representantes relacionados con el oficialismo para los contactos con los organismos del gobierno nacional, a objeto de facilitar el registro o el acceso a fondos del Gobierno Central para los CC. Es oportuno puntualizar que cuando hablamos de *partidarización* nos referimos a una acción destinada a convertir en partidarios de determinada causa política a ciertos sectores institucionales o de la población, sin que ello implique necesariamente que se los convierta en instancias o en militancias de partido (*partidización*) y aunque puede

Más allá de esas propensiones de control político, es importante mencionar que distintos estudios han determinado que la mayor parte de los CC tienen una integración ideológicamente plural, característica que podría ser más frecuente si no mediara la exclusión normativa y política promovida desde el Ejecutivo. En tal sentido, 80% de los voceros de los CC (en el estudio del Centro Gumilla de 2008) manifiesta que estos Consejos admiten posturas políticas variadas en su conformación, en tanto que 18% dice que ello no ocurre (Machado, 2008: 26). Por su lado, 54% de los miembros de las comunidades *perciben* (en la otra encuesta del Centro Gumilla de 2008) que los CC están integrados de manera mixta (por oficialistas y opositores) en tanto que 34% manifiesta que están solamente conformados por miembros/simpatizantes del gobierno y 2% solamente por opositores; 10% no sabe/no contesta (Machado, 2009: 60). Si bien en esta última consulta los porcentajes son menores que en la antes citada, existe en ambas una nítida primacía de quienes apuntan que los CC se integran mayoritariamente de manera plural, a pesar de los esfuerzos legales y políticos del gobierno para que se constituyan como una representación parcializada del “socialismo” en y ante las comunidades.

No puede dejar de advertirse que muchas de las encuestas mencionadas se realizaron en 2008 y 2009, antes de verificarse la acentuación de la relación clientelar del Estado-partido hacia los CC (que destaca García-Guadilla, 2013: 15-16), lo que podría haber cambiado la composición plural de muchos de los Consejos o la percepción acerca de la misma.

Por otra parte, en el mismo estudio de Gumilla con respecto a los miembros de las comunidades, 44% de las menciones sobre el funcionamiento de los CC eran positivas (5% excelentes y 39% buenas) y 43% eran negativas (24% malas y 19% pésimas), en tanto que 13% no sabe-no contesta. Las opiniones negativas se deben en un 65% a que el CC no resuelve/no soluciona problemas; no trabaja; o no funciona/está mal organizado (Machado, 2009: 15-16). A ese respecto es importante destacar que este autor apunta que la evaluación de los CC está fuertemente influida por tendencias políticas y que muchos de los simpatizantes del oficialismo se inclinan a valorar favorablemente a los CC y que en el caso de los opositores tiende a ocurrir lo contrario (Machado, 2009: 67 y ss.).

Sin embargo, en otra encuesta desarrollada por el Centro Gumilla en 2009 entre los sectores de menores recursos socioeconómicos (estratos C, D y E) ya los CC empiezan a aparecer con nitidez entre las instituciones que generan más desconfianza en el país (Salamanca, 2011: 356) lo que parece apuntar a un juicio crítico que empieza a desbordar el condicionante de las inclinaciones partidarias. Pero es que ya en el estudio de 2008, más allá del tipo de apreciaciones globales que se expuso, se planteaban opiniones negativas marcadamente ma-

considerarse más perdurable que la simple *parcialización*, que puede ser una identificación más transitoria y cambiante (más detalles en Aponte: 2014).

yoritarias al consultar a los miembros de las comunidades sobre posibles problemas *más específicos* de los CC:

- 90% de los consultados opina que a los voceros de los CC les falta experiencia administrativa y directiva.
- 87% dice que en las actividades de los CC no debe intervenir el factor político.
- 79% que hay mucho descontrol del dinero que va a los CC.
- 79% que aunque se le asignen muchas funciones a los CC ello no garantiza que puedan cumplirlas eficazmente.
- 77% que en general la comunidad no se incorpora a las actividades de los CC.
- 76% que en la actividad de los CC puede existir corrupción (Machado, 2009: 37).

En suma, hay razones que pueden explicar el aparente debilitamiento de la valoración hacia los CC y conviene sintetizarlas cuando estamos culminando la reflexión acerca de los mismos:

- Lejos de priorizarse más claramente las funciones de los CC, la nueva Ley de 2009 les sobrecargó con nuevas atribuciones. Pero, de por sí, la idea de que los mismos cumplan funciones de ejecución directa de proyectos parece revelar por una parte, una confusión de roles, al atribuir funciones tradicionales del Estado a organizaciones comunitarias, lo que por la complejidad y exigencias que implican en muchos casos, no se corresponde con el perfil voluntario y con el número de participantes regularmente activos en esas organizaciones. Pareciera estarse contando con un funcionariado "informal" del Estado, sin compromisos laborales, que corre el riesgo de ser objeto de la "explotación del trabajo comunitario" de la que hablan Rodríguez y Lerner (2007). En contraste, lo más adecuado es que el Estado sea el responsable básico por la ejecución de las obras pudiendo contar con los CC y otras organizaciones comunitarias para: deliberar sobre y acordar las prioridades; apoyar la orientación en lo que compete al conocimiento comunitario; supervisar y controlar la ejecución para que sea más adecuada y efectiva; además de articular los proyectos actuales con otros proyectos vecinos y futuros en la localidad o municipio.
- La cercanía/pertenencia de los CC a las comunidades generó expectativas infundadas tanto en cuanto a los tiempos para que se resolvieran los problemas micro-locales con su concurso como en cuanto a la efectividad comparativa de su acción. Esas expectativas se incumplieron en parte por la sobrecarga de funciones y porque, como dijimos, los CC no cuentan con: el aparataje institucional, con la experticia técnico-administrativa, con el tiempo de dedicación, con el apoyo de recursos humanos, ni tampoco con incentivos para una participación extensa e intensa como la presupuesta. En definitiva, se ha confundido frecuentemente el ideario de la participación con las posibilidades reales que ella tiene para realizarse o generar resultados.

- Esto último se conecta con el descuido de los diseños institucionales, en ello cobra una importancia vital el vínculo con los municipios. Si los CC van a ser exitosos en el tiempo, en la generalidad de los casos (siempre podría haber alguna excepción) tendrán que conectarse con las instituciones descentralizadas; sin ello, es muy probable que los resultados sean muy inferiores a las potencialidades. El aporte de recursos financieros por parte del Gobierno Central o regional para proyectos micro-locales, refuerza la pertinencia de un seguimiento compartido entre los distintos niveles de gobierno y hasta de un apoyo técnico en determinados aspectos en los que muchos municipios (de escasos recursos económicos y administrativos) presentan carencias, pero, eso no implica que deba caerse en un participacionismo que suponga que lo mejor es siempre que la micro-comunidad resuelva por sí misma todos los problemas públicos, es decir colectivos. Eso solamente podría lograrse si esa fuera la vocación y/o el trabajo principal de la población, lo que es claramente una ficción. Además, se corre el gran riesgo de querer recargar las tareas públicas en los más pobres puesto que a los de mayor recursos se las sigue resolviendo el Estado; también es fundamental considerar que los principales problemas micro-locales no siempre tienen soluciones micro-locales sino que (en casos como el de la seguridad personal, el de diversas infraestructuras, el del transporte o la recolección de basura) requieren de la acción de una instancia superior como los municipios cuya sustitución potencial por las comunas se ha explorado, por razones muy rebuscadas y poco viables desde una perspectiva democrática.

- Parece obvio que para que se haga sustentable una acción efectivamente orientada a resolver los problemas comunitarios y no a atender o respaldar los intereses de un partido o de un gobernante, es fundamental que los CC se conciben como organizaciones plurales, que puedan integrar a todos los miembros de las comunidades independientemente de sus orientaciones políticas. Los CC pueden incorporar a todas aquellas organizaciones que deseen vincularse voluntariamente como parte de sus Comités de trabajo; pero ello no tendría por qué ser una norma obligatoria y debería respetarse plenamente la diversidad asociativa; la inclusión de variadas organizaciones en los CC (de darse voluntariamente) no tendría por qué suponer una pérdida de la autonomía a menos que –en el fondo– se esté aspirando a crear condiciones para una disciplina partidaria, casi partidista. Esto es un riesgo especialmente marcado en aquellos casos en los que los CC se han convertido en una representación del Estado-partido en las comunidades, dejando de ser una representación de la comunidad ante el Estado.

A MODO DE CONCLUSIÓN

No hay una evaluación exhaustiva sobre las decenas de miles de casos organizativos involucrados en la participación comunitaria, sobre los que hemos reflexionado en este artículo. Sin embargo, importantes estudios de campo

(D'Elía, 2006; López Maya, 2011; García-Guadilla, 2013) apuntan a que el balance es positivo en casos como los de las Mesas Técnicas de Agua o los Comités de Salud, aunque han tenido un efecto limitado o relativamente transitorio. En cambio, al tratarse sobre los CC, en medio de sus logros parciales, pareciera que se han desaprovechado las potencialidades que podrían tener, de ser bien orientados en sus propósitos así como en sus alcances.

En general, no parece estarse logrando una gestión más efectiva –que la de la deficiente administración tradicional– de los problemas comunitarios (y en especial de los de vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos priorizados para y por los CC), modelo de gestión alternativo que probablemente podría lograrse con una cooperación expresa y prioritaria entre los CC y las Alcaldías, con un claro respaldo técnico-profesional para los principales proyectos sociales y con el apoyo activo de Gobernaciones y Ejecutivo Nacional en aquellas acciones que lo ameriten. El sobredimensionamiento del propósito de control político oficialista y la primacía brindada a los objetivos electorales y a las medidas cortoplacistas, parecen haber generado unos resultados poco satisfactorios en ese ámbito comunitario.

Reconocidos expertos en asuntos urbanos (como Josefina Baldó, Marco Negrón y Alfredo Cilento) coinciden en que en los últimos lustros se ha producido un marcado deterioro del estado físico de la gran mayoría de las ciudades venezolanas y –en especial– de sus barrios siendo que, así mismo, ha decaído la calidad de la mayor parte de los servicios urbanos. Este ce -necesariamente genérico– sobre la principal faceta de la política social involucrada en la reflexión sobre la participación comunitaria, apunta a los problemas que ocasiona la centralización de la gestión pública y a las limitaciones que parece haber evidenciado el protagonismo atribuido a los mecanismos comunales, en una versión inconvenientemente clientelar.

Los CC, sobrecargados de competencias, registran un temprano desgaste que –entre otras cosas– parece recomendar que se reduzca claramente su función ejecutiva y de manejo directo de fondos (con excepciones que puedan prevalecer) para que puedan concentrarse en las funciones de jerarquización de proyectos, apoyo en su diseño y seguimiento sobre su realización.

Repasando algunas ideas expuestas en el recuadro 1 vale la pena preguntarse: ¿es claro y viable el “diseño” participativo y comunal que se ha planteado?; ¿tiene correspondencia con la inclinación real del país en materia de participación?; y, más allá de la nación, ¿se relaciona ese proyecto con la disposición real (y no “mítica”) a la participación que se registra entre la ciudadanía en escala internacional?

En Machado (2008 y 2009) solamente 18% de los encuestados dice que participa siempre en las Asambleas de los CC (que son muy pocas en promedio durante un año) y, de hecho, la Ley de 2009 previó que el quórum de la Asam-

blea constitutiva pudiera realizarse con un 20% de participación de los miembros de la comunidad mayores de 15 años. Sin embargo, pareciera pretenderse que las vocerías formadas a partir de ese medio se conviertan en las electoras (de 2º grado) de los miembros de las comunas y/o en las únicas figuras elegibles para que esas comunas vayan sustituyendo gradualmente a las Alcaldías, en cuya elección directa, secreta y plural tiende a participar (en contraste) un 50% o más de los miembros de las comunidades.

A pesar de flagrantes limitaciones y distorsiones como las antes expuestas, por momentos, en el discurso y en el ideario oficialista pareciera querer convertirse a la participación en un deber y a la ciudadanía “activa” en una obligación, como apelando a un tipo sofisticado de “hombre nuevo”. Pero, eso puede poner en serio peligro la participación autónoma y voluntaria que puede considerarse como la participación que merece ser designada como tal. Dice Sartori (2009: 35) a ese respecto que, participar es:

“(...) tomar parte activa, voluntaria y personalmente. <Voluntariamente> es un detalle importante, porque si se obliga a la gente a participar a la fuerza, eso es movilización desde arriba y no participación desde abajo. Insisto: participación es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba”⁴⁰.

En fin, el diseño de los mecanismos de participación en las políticas públicas (y en las sociales en especial) estuvo sujeto a una variedad de cambios durante la gestión gubernamental desde 1999. Dichos cambios parecen revelar la debilidad de esos diseños, desde una perspectiva institucional, y la imposibilidad de fraguar –dado el contexto plural en el que se generan– unos canales que logren abstraerse totalmente de la diversidad política del país.

Si nos hemos detenido en los CC en general, aunque parte de ello no exprese un vínculo explícito con la política social, es por las expectativas que se han creado acerca de que ellos, y la estructura paralela que intenta formarse mediante el Estado comunal, cumplan papeles decisivos en la política social a nivel micro-local, sustituyendo gradualmente el papel de las Alcaldías y pasando a ser un vehículo de conexión entre comunidades y gobierno central para la realización de los planes comunitarios.

Esa sustitución no se ha prefigurado de manera clara (a juzgar por el debilitamiento de la valoración de los CC entre las comunidades) ni parece poder lograrse a futuro porque pareciera responder a un marcado

⁴⁰ Sartori (2009: 37) al cuestionar el participacionismo de los sesenta, que ha vuelto a cobrar cierto auge en Venezuela en los años recientes, plantea que –en definitiva– a los participacionistas: (...) lo que les interesaba en verdad era un asamblearismo en virtud del cual pequeños grupos de activistas se convertían en las vanguardias motrices de las masas inertes. Lo suyo era, en sustancia, un elitismo de tipo leninista. La ironía de la historia es que (...) denunciaban –y en eso su éxito fue duradero– el elitismo de los demás”.

sobredimensionamiento del alcance posible de la participación comunitaria directa en el proceso de formación de políticas públicas en el país. Esa desproporción ya parecía haberse expresado tempranamente, desde las breves pero entusiastas normas constitucionales referidas a las asambleas de ciudadanos y sus decisiones vinculantes, que terminaron por asociarlas con la micro-comunidad como el único espacio en el que podía cobrar algún sentido real una previsión normativa tan rígida.

Los CC son un tipo de instancia que –como lo atestigua la experiencia de varios otros países– abre posibilidades de cambios positivos y que parece poder incidir mucho más efectivamente que hasta ahora en el abordaje y solución de los problemas micro-locales. Estos son problemas de gran significación, aunque de ninguna manera son los únicos ni los más importantes para los habitantes de las micro-comunidades.

En contraste con la potencialidad anterior, lo que luce poco factible es que haya medios para que los CC incidan “directamente” en los problemas públicos estratégicos para un país ni para que influyan “directamente” en lo atinente a la política social general, para no entrar en otras materias, de acuerdo con las expectativas que parecen asociarse en ocasiones con la conformación del Estado comunal⁴¹.

Frente a esa visión ilusoria y, por ello, poco fecunda sobre la participación, hay otra que valora sus efectivos e importantes pero también delimitados aportes, visión alternativa a partir de la cual:(Meadowcroft, 2003: 135).

“(…) la decisión no está entre si debe haber participación pública o no, sino más bien en la forma que la participación debe adoptar: quién ha de participar, cómo y cuándo. En este punto *no se debería asumir que la participación más intensiva, la más amplia, la más decisiva o la más frecuente sea necesariamente la ‘mejor’ participación*”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antillano, Andrés (2005), “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol.11, 3, sep-dic, Caracas.

Aponte, Carlos (2007), *Las redefiniciones recientes de la política social venezolana: Un*

⁴¹ Dice Sartori (2007: 135) que “[...] preguntar si más democracia contribuye también a la calidad de la democracia –preguntar si más es también *mejor*– es una pregunta peligrosa (sospechosa de elitismo)”. Ahora, es bastante frecuente que se hable de incorporar a los CC o a las comunidades a la discusión de las “grandes” políticas públicas estratégicas. Pero, ¿será esto efectivamente factible sin “intermediaciones”?; ¿cómo se haría?; ¿en qué partes del mundo se hace?; y, de hacerse, ¿a qué políticas o decisiones se referiría? ¿en qué consistiría tal debate?. Ante esas interrogantes, puede ser mejor reconocer las limitaciones severas e inevitables que tiene la participación comunitaria, para explorar los mecanismos factibles que permitan que la misma sea más provechosa y exitosa.

- marco de referencia para su análisis, CENDES-mimeo, Caracas.
- (2014), *La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*, CENDES (Tesis presentada en diciembre 2014 para optar al título de Doctor en Estudios del Desarrollo del CENDES-UCV), Caracas.
- Arconada, Santiago (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*, Vol.11, 3, sep-dic, Caracas.
- Arenas, Nelly y Gómez Calcaño, Luis (2006), *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*, CENDES-CDCH, Caracas.
- BCV (2011), *Las misiones y programas sociales del gobierno a través de la IVª Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares y de otras fuentes*, BCV, Caracas.
- Boidi, María y Seligson, Mitchell (2008), *Cultura política, gobernabilidad y democracia en Venezuela*, Vanderbilt University: Nashville.
- Brewer-Carías, Allan R. (2011), "Introducción general al régimen del Poder popular y del Estado comunal", Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal*, Jurídica venezolana, Caracas.
- Cariola, Cecilia; Jungemann, Beate; Lacabana, Miguel (2012), "Participación socioterritorial: Las mesas técnicas de telecomunicaciones en Venezuela" *Cuadernos del Cendes* 81, sep-dic, Caracas.
- Lacabana, Miguel (2005), "Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol.11, 1, ene-abril, Caracas.
- CIVILIS (varios años), *Amenazas y restricciones a los derechos humanos y la democracia en Venezuela: Informe comprehensivo de seguimiento anual*, Caracas.
- D'Elía, Yolanda (2006), *Las Misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, ILDIS, Caracas.
- España, Luis Pedro (2009), *Detrás de la pobreza. Diez años después*, UCAB, Caracas.
- García-Guadilla, María Pilar (2013), *Poder popular y organizaciones comunitarias en Venezuela: Alcances y límites de la democracia directa en el ciclo comunal*, USB (mimeo), Caracas.
- Giménez, Claudia y otros (2008), "Habilitación física de barrios en Venezuela: análisis desde el enfoque de capacidades y crítica a la racionalidad instrumental", *Cuadernos del CENDES*, 69, sep-dic, Caracas.
- Goldfrank, Benjamin (2011), "La difícil pero no imposible difusión del presupuesto participativo", Mascareño, Carlos y Montecinos, Egon (Coord.), *Democracia participativa vs. Representación*, CENDES y CEDER, Universidad de los Lagos, Chile.
- Gómez Calcaño, Luis (2002), "La participación ciudadana en el Poder Ejecutivo según la Constitución de 1999", Renaud, Coromoto (Coord.), *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, ILDIS Caracas.

- (2009), *La disolución de las fronteras: sociedad civil representación y política en Venezuela*, CENDES, Caracas.
- Coord.- (2010), “Venezuela: Democracia en crisis”, Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (Edit.), *Democracia en la región andina*, IEP, Lima.
- González, Miguel (2007), “Consejos Comunales: ¿para qué?”, *Analítica Premium*, febrero, Caracas, www.analitica.com
- Lander, Edgardo (2006), “Deudas pendientes y lecciones ya aprendidas: Entrevista concedida a Santiago O’Donell”, 28-11-2006 en www.elmundoalreves.org López Maya.
- López Maya, Margarita (2011), *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010): Orígenes, leyes, percepciones y desafíos*, Centro Gumilla-UCAB, Caracas.
- Machado, Jesús (2008), *Estudio de los consejos comunales en Venezuela*, Centro Gumilla (mimeo), may, Caracas.
- (2009), *Estudio cuantitativo de opinión sobre los consejos comunales*, Centro Gumilla (mimeo), jun, Caracas.
- Maingon, Thais (2004), *Los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?*, CENDES-mimeo, Caracas.
- (2013), “Cambios en la concepción de la participación: el caso de los concejos comunales”, UCAB, *Una lectura sociológica de la Venezuela actual: VIII*, UCAB, Caracas.
- Mascareño, Carlos y Egon Montecinos (Coordinaores) (2011), *Democracia participativa vs. Representación*, CENDES y CEDER, Universidad de los Lagos, Chile.
- Meadowcroft, James (2003), “Participación y desarrollo sostenible”, *Instituciones y Desarrollo*, 14-15, Barcelona.
- Montero, Nancy (2008), *El Estado y la protección a la infancia en Venezuela*, CMDNA-Chacao, Caracas.
- Ministerio para las comunas y la participación social (MPCyPS(2013), *Memoria y Cuenta 2012*, Caracas.
- ONAPRE (va), *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto*, ONAPRE, Caracas.
- Parker, Dick (2006), “Las elecciones de diciembre 2005 y la cuestión democrática”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, sep-dic, FACES/UCV, Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela (1999), *Constitución de la República*, Caracas.
- (VA) “Leyes sobre el Poder Popular y el Estado comunal”, Brewer-Carías, Allan R. y otros (2011), “Introducción general al régimen del Poder popular y del Estado comunal”, Allan R. Brewer-Carías y otros, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal*, Jurídica venezolana, Caracas.

- Rivero, Liliana (2012), *La Defensoría del pueblo y el sistema rector nacional para la protección integral de niños, niñas y adolescentes*, CENDES (mimeo-Tesis de Maestría), Caracas.
- Rodríguez, Juan Carlos y Lerner, Josh (2007), "Una nación de democracia participativa: Los Consejos Comunales y el sistema nacional de planificación en Venezuela", *Revista SIC*, 693, abril, Caracas.
- Salamanca, Luis (2002), "La Constitución de 1999 y la participación de la sociedad civil en el Poder Legislativo", Renaud, Coromoto (Coord.), *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, ILDIS, Caracas.
- Sartori, Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid.
- (2009), *La democracia en 30 lecciones*, Taurus, Bogotá.
- Selligson, Mitchell y otros (2012), *Cultura política de la democracia en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Vanderbilt University, Nashville U.
- Tanaka, Martín (2001), *Participación popular en las políticas sociales: Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*, IEP-CIES, Lima.
- Uhiel, Mathieu (2010), "La revolución del agua en Maracaibo: ¿radicalización democrática o instrumentalización política?", *Cuadernos del Cendes*, 75, sep-dic, Caracas.
- Vallés, Josep (2003), *Ciencia Política: Una introducción*, Ariel, Barcelona.
- Zamora, Orlando (2012), *Concentración del poder: revés del sueño protagónico*, Melvin, Caracas.