

**EL PODER POPULAR Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN VENEZUELA:  
LOS CONSEJOS COMUNALES**

**María Pilar García-Guadilla  
Universidad Simón Bolívar  
Caracas, Venezuela  
Email: [mpgarcia@usb.ve](mailto:mpgarcia@usb.ve)**

Paper presented at the XXVII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 2007. Montreal, Canada.  
(5-8 september)

# **EL PODER POPULAR Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN VENEZUELA: LOS CONSEJOS COMUNALES<sup>+</sup>**

**María Pilar García-Guadilla\***

“Los consejos comunales (...) son disparadores del ejercicio real de la soberanía popular y un instrumento de redistribución y descentralización del poder”  
Hugo Chávez Frías (El Nacional 15-10-06, p. A-4)

## **I. ¿Espacios para la soberanía popular o espacios de clientelismo?**

Los Consejos Comunales (CC), organizaciones sociales creadas por iniciativa Presidencial, representan un nuevo actor comunitario surgido en medio de graves tensiones políticas y de una activa campaña electoral por parte del Presidente de la República con motivo de las elecciones de diciembre de 2006. Su aparición ha sido defendida por las organizaciones sociales populares que se sienten protagonistas del proceso de participación en las políticas públicas y ven en esta figura la posibilidad de mejorar su calidad de vida y sobre todo, resolver las deficiencias de vivienda y servicios comunales que existen en los barrios populares. Algunas de estas organizaciones que forman parte del movimiento social popular consideran que además de gestionar los servicios comunitarios, los CC son la piedra angular para construir el poder popular<sup>1</sup> y hacer las transformaciones necesarias para concretar la revolución bolivariana y así, arribar al Socialismo del Siglo XXI.

Una parte de la clase media vio en los Consejos Comunales el mecanismo para recuperar los espacios locales tradicionalmente defendidos por las asociaciones de vecinos y decidió incorporarse al proceso de constituirlos, aunque lo ha hecho más lentamente que los sectores populares. El comportamiento de la clase media se ha focalizado principalmente en las grandes ciudades: Caracas, Valencia y Maracaibo y sobre todo, en las urbanizaciones o

---

<sup>+</sup> Este trabajo forma parte del proyecto de investigación titulado, “La Constitucionalización de nuevas ciudadanías y racionalidades: actores sociales y gestión de conflictos sociopolíticos” el cual coordino. Dicho proyecto es financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACIT) del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Deseo agradecer las valiosas observaciones y comentarios compartidos con Rosangel Ámbares, María Gabriela Pinzón y Elba Julieta García

\* Profesora Titular e Investigadora. Universidad Simón Bolívar. Email: mpgarcía@usb.ve

<sup>1</sup> Hasta el momento, el “Poder Popular” es un concepto sumamente vago y vacío de contenido.

espacios donde se activaron las Asambleas de Ciudadanos durante el conflicto por sacar al Presidente Chávez del poder en el periodo de 2002-2005. A pesar de su aceptación, los miembros de la clase media que se interesan en los CC opinan que éstos no son realmente una instancia de participación ciudadana que beneficie el proceso de descentralización y, por el contrario, piensan que éstos pudieran contribuir al desmantelamiento de la institucionalidad local del municipio y de las parroquias; destacan también que pueden ser un mecanismo para el control político a nivel local.

La actividad principal de los CC, tanto de los sectores populares como de la clase media, ha sido la formulación de proyectos que beneficien a su ámbito territorial con el fin de recibir los recursos que ofrece el gobierno. Desde la oposición política e incluso, desde algunos de los voceros pro-gubernamentales, se ha puesto en tela de juicio el manejo directo de los recursos otorgados por el Estado porque ello pudiera estimular el clientelismo y prestarse para la corrupción ya que no existe la necesaria independencia de la función de contraloría social, la cual es realizada por los propios miembros de los CC. También se ha cuestionado su pretendida autonomía y se duda de su capacidad para incluir a todos los ciudadanos independientemente de su clase social.

¿Cuál de estas dos percepciones sobre los CC, las cuales resultan en ocasiones contradictorias, es la correcta?. ¿Son los Consejos Comunales, tal como lo señala el Presidente Chávez, espacios para el ejercicio real de las soberanía popular?; es decir, ¿se trata de espacios de redistribución y descentralización del poder o, por el contrario, son espacios de tutelaje y clientelismo político?; ¿espacios para la democratización o espacios para el populismo?; ¿espacios de los movimiento sociales o espacios para-estatales?. Dentro del contexto y tendencia re-centralizadora que el gobierno ha desplegado en los últimos tiempos, contribuyen estos CC a la descentralización regional y local o son instancias que obstaculizan la existencia de las Gobernaciones, Alcaldías y Juntas Parroquiales?. Dada la elevada polarización social e ideológica existentes, ¿ los CC sirven para la inclusión o pueden servir para discriminar a aquellas personas que no coincidan con el proyecto del presidente Chávez?; ¿se trata de espacios polarizados social y geográficamente o de espacios de integración?. En el caso en que existan diferencias ideológicas y sociales en el mismo territorio asignado a un CC, ¿reproducen éstos las diferencias y los conflictos de clase social existentes al interior de la sociedad venezolana o por el contrario, sirven para construir el interés colectivo de forma pluralista?. Dado el ámbito micro-local en que actúan y el hecho que reciben financiamiento directo del nivel central, ¿cómo se garantiza su autonomía? y ¿cómo lograr una visión general que trascienda la escala micro-local de los CC y permita la gestión participativa a nivel regional y nacional?. ¿Substituyen estos CC, elegidos mediante Asamblea Popular, a los poderes locales elegidos directamente por todos los electores en lugar de complementarlos?. Finalmente, ¿son estas las organizaciones mas idóneas para lograr la Democracia Participativa y Protagónica y construir el Socialismo del Siglo XXI?.

## **II. Aproximación teórico-metodológica: movimientos sociales y praxis sociopolíticas**

Para responder a los interrogantes arriba planteados desde una perspectiva sociopolítica que trascienda la visión de los CC como instancias que solo gestionan los servicios básicos y de infraestructura comunitaria y que incorpore el supuesto potencial transformador, se utilizó el enfoque de los movimientos sociales.

El término de movimiento social en la acepción gramsciana de sociedad civil se entiende como el espacio donde se construyen las nuevas subjetividades detrás de las cuales se encuentran sujetos sociales que promueven ciudadanías y proyectos de sociedad divergentes. Dentro de esta interpretación, en este trabajo se analizó si los CC que han surgido en los sectores populares y en algunas urbanizaciones de clase media pueden definirse como movimiento social; es decir, si comparten o no una identidad colectiva que trascienda el carácter reivindicativo de las demandas por el mejoramiento del micro-territorio que habitan. Se evaluó si los CC tienen la capacidad de movilizarse a favor de nuevas formas de ciudadanía basadas en la democracia participativa que se plasmó en la Constitución de 1999 y si tales movilizaciones son autónomas tanto del Estado como de los partidos políticos. También se estudió su capacidad para “transformar el mundo” (mas allá de las transformaciones de su comunidad) y para enriquecer las identidades sociales y culturales y, de este modo, contribuir al pluralismo de los modos de vida urbanos; todo ello sin perder su autonomía y capacidad movilizadora. Se trató de conocer si los CC pueden generar un proyecto de sociedad alternativo y divergente del Estado que trascienda los meros intereses reivindicativos y que permita la construcción de hegemonía para la transformación social.

Para que las organizaciones sociales puedan construir un proyecto social alternativo propio, uno de los requisitos es su autonomía del Estado y de los partidos políticos por lo que en este trabajo se analizó si los CC son autónomos o, si por el contrario están siendo presionados o cooptados políticamente. Tal cooptación podría facilitarse debido a que el proyecto sociopolítico que les dio origen y en el cual enmarcan sus acciones los CC es el Proyecto Bolivariano promovido por el Presidente Chávez y dado que el Estado transfiere los recursos para que éstos los manejen, ejecuten y ejerzan la contraloría social<sup>2</sup>.

Con base en el enfoque de los movimientos sociales, se realizaron dos

---

<sup>2</sup> La autonomía con respecto al Estado no significa que las organizaciones definidas como movimiento social no puedan apoyar el proyecto bolivariano pues de hecho, existe afinidad ideológica entre los movimientos sociales populares y las propuestas desde el Estado; significa que sus acciones y praxis respondan a los objetivos propios que se desprenden de su identidad y no a las presiones del Estado.

tipos de análisis: el primero fue de carácter normativo y muestra el “deber ser”<sup>3</sup> y el segundo se focalizó en las praxis de los CC, entendiéndolas como el conjunto de relaciones sociales y políticas que se dan en estos espacios comunales. La interpretación de las praxis de los CC de los sectores populares y de las urbanizaciones de la clase media sirvieron para comprender críticamente el alcance y los límites de la denominada “democracia participativa” inscrita en la Constitución Bolivariana de 1999.

Mientras que el análisis sobre el “deber ser” se fundamentó en el discurso del Presidente Chávez y en la normativa legal-institucional que rige a los CC el segundo partió de un auto-diagnóstico y estuvo basado en entrevistas y material documental y hemerográfico de los distintos actores que participan en tales procesos. De este segundo tipo de análisis se desprendieron al menos tres miradas u ópticas sobre los CC: la de los sectores populares que no forman parte de los movimientos sociales populares, la de los movimientos sociales populares y de la clase media opositora al Presidente Chávez.

La información para este trabajo proviene de diversas fuentes. En primer lugar se llevó cabo un acompañamiento exhaustivo con observación participante que incluyó además entrevistas semi-estructuradas en nueve CC de los sectores populares y en uno de la clase media<sup>4</sup>. Adicionalmente, se entrevistaron tres consejos comunales de los sectores populares y cinco de clase media. Es decir, que el presente trabajo se basa en información primaria directa de dieciocho CC de los cuales doce pertenecen a sectores populares y seis a la clase media. Adicionalmente, se incorporó una amplia información secundaria de carácter documental, hemerográfica y electrónica que incluía los resultados de las asambleas y encuentros realizados por los CC, manifiestos publicados, entrevistas periodísticas, opiniones digitales y otros documentos valiosos.

### **III. Antecedentes de los CC: organizaciones comunitarias para la participación ciudadana**

Desde 1958, fecha de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez, hasta la llegada de Hugo Chávez al poder, las organizaciones comunitarias han seguido dos tendencias. En los barrios o sectores populares se conformaron a partir de 1958 los Comités o Juntas Pro-Mejoras o Pro-Desarrollo, los cuales fueron

---

<sup>3</sup> En la actualidad, el marco jurídico y normativo que rige a los CC esta en revisión y los cambios dependen del Presidente de la Republica a quien se le han otorgado poderes extraordinarios a través de la Ley Habilitante para que lidere la propuesta de reforma constitucional. ,

<sup>4</sup> El hecho fortuito de tutoriar varias tesis de grado y postgrado vinculadas con el tema favoreció el levantamiento de la información necesaria para este trabajo. Por tanto, debo de agradecer a Maria Gabriela Pinzón y Elba Julieta García quienes hicieron estos acompañamientos. En algunos casos, el acompañamiento supuso la ayuda para constituir y/o legitimar el CC de la zona en cuestión. Maria Gabriela Pinzón y Verónica Contreras acompañaron las experiencias de los CC populares y Elba Julieta García, líder fundador del CC de la urbanización Santa Rosa de Lima, fue la encargada de acompañar y recolectar la información primaria en dicha urbanización y de hacer las entrevistas en el resto de las urbanizaciones de clase media.

estimulados por los partidos políticos y sirvieron para transferir recursos del gobierno de turno con el propósito de mejorar a las comunidades pobres. Puesto que los fines fueron obtener el apoyo político y/o electoral, estas instancias organizativas no tuvieron autonomía ni lograron constituirse en un movimiento social

En las urbanizaciones de clase media se dio un intenso movimiento ciudadano en la década de 1979-1989, el cual estuvo liderizado por la Federación de Asociaciones y Comunidades Urbanas (FACUR) (García, 2006) y bajo el lema de la “participación para la profundización de la democracia”, este movimiento logró articular, además de a las Asociaciones de Vecinos de las urbanizaciones de clase media, a las organizaciones populares de base, al movimiento cooperativo y a los movimientos ecológico y de mujeres entre otros. Sin embargo, ante la pérdida de legitimidad y de adeptos que sufrieron en la década de los noventa los partidos políticos, éstos intentaron, en algunos casos con relativo éxito, cooptar a las asociaciones de vecinos las cuales fueron perdiendo legitimidad como espacios para la democratización del sistema político y tendieron a regresar a la defensa y mejoramiento de los espacios micro-locales.

Con la llegada del Presidente Chávez al poder en 1999, el discurso de la democracia participativa y las figuras que lo encarnan se han ido modificando. La falta de una organización popular detrás del triunfo de Chávez y su rechazo a los partidos políticos tradicionales ha originado nuevos discursos y sobre todo el surgimiento de organizaciones socio-políticas, la mayoría de las cuales han sido promovidas desde el gobierno. Estas organizaciones unas veces conviven y se complementan entre ellas y otras se confrontan y solapan en sus funciones y ámbitos territoriales.

Entre las primeras figuras creadas para la participación social y política a nivel local se encuentran los Círculos Bolivarianos (CB) creados por Decreto del Presidente Chávez (Hawkins y Hansen, 2006). En la oportunidad del Referéndum Revocatorio Presidencial y de las elecciones, los CB fueron penetrados por los partidos políticos, en particular por el Movimiento Quinta República (MVR). Como consecuencia, los CB tendieron a abandonar sus funciones primarias para las cuales fueron creados y se transformaron en organizaciones para-políticas incorporándose a las Unidades de Batalla Electoral y a otras figuras las cuales tuvieron como objetivo la búsqueda de adeptos al Presidente Chávez con motivo del Referéndum de 2005 y de las elecciones políticas de 2005 y 2006.

Otra de las instancias de participación social y política<sup>5</sup> fueron los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP). En éstos se plasmó una visión descentralizadora del poder local, se combinaron los principios de representación y participación y se legitimó la participación de la pluralidad de organizaciones sociales existentes en el ámbito municipal. (Bastidas, 2007). La participación de las organizaciones sociales en estos consejos reviste una gran importancia sobre

---

<sup>5</sup> Los CLPP son figuras mixtas; es decir, de participación y representación. Al respecto, véase Bastidas (2007)

todo en el proceso de decisión del presupuesto municipal. Sin embargo, algunos alcaldes, tanto de la oposición como oficialistas, se han sentido amenazados en sus funciones y han puesto trabas para su conformación o han nombrado a dedo a los miembros de los CLPP. Esto ha traído como consecuencia la penetración de los CC por el partido o gobierno local de turno.

Algunas de las asociaciones de vecinos continuaron activas como formas de organización social del entorno comunitario aún después que Hugo Chávez asumió la Presidencia. Las profundas diferencias y la fuerte oposición al Presidente Chávez que tuvieron muchos de los miembros de este estrato social, llevaron a las Asociaciones de Vecinos a buscar una figura constitucional con mayor potencialidad política para expresar sus desacuerdos. Desde fines de 2001, cuando se inician los conflictos entre la oposición política y el Presidente Chávez, en las urbanizaciones de clase media se comenzaron a promover las Asambleas de Ciudadanos (AC) como una instancia de participación socio-política<sup>6</sup> con rango constitucional. A pesar que se conformaron a partir de las asociaciones de vecinos existentes en las urbanizaciones, las AC trascendieron el objetivo y el ámbito espacial de las antiguas asociaciones de vecinos y se asociaron a los partidos políticos de la oposición a lo largo del conflicto de 2002 al 2005, siendo utilizadas por éstos como la forma organizativa para “salir de Chávez” (García, 2006).

Las AC, que se conformaron en los espacios de las urbanizaciones de clase media de las ciudades más populosas como respuesta al conflicto con el Presidente Chávez, se politizaron al adscribirse a los intereses de la Coordinadora Democrática. Esta Coordinadora reunía, además de a las organizaciones sociales de la oposición, a los partidos políticos y a organizaciones corporativistas como Fedecámaras y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), los cuales también estaban enfrentados con el Presidente Chávez.

La AC como forma organizativa no solo quedó relegada por los CTU y los CC en el discurso del Presidente Chávez sino que la normativa sobre estas últimas figuras organizativas ve a las AC como el “mecanismo o medio” para constituir y tomar decisiones en las otras instancias organizativas. Por ello, después de perder el Referéndum Revocatorio en agosto de 2005 y ante la ausencia de una Ley de Participación Ciudadana<sup>7</sup> que normara a las AC como instancia organizativa, las AC tendieron a desactivarse distanciándose de los partidos políticos a los que culparon del fracaso<sup>8</sup> y regresando a defender sus espacios vecinales.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la Constitución de 1999, las AC no tienen un ámbito geográfico definido.

<sup>7</sup> La Ley de Participación Ciudadana se encuentra en primera discusión.

<sup>8</sup> El rechazo hacia los partidos políticos por parte de la clase media y media alta de la oposición política les llevó a autoexcluirse de las elecciones de representantes de la Asamblea Nacional, Gobernadores y Alcaldes y a quedarse sin representantes en la Asamblea Nacional actual.

Los Comités de Tierra Urbana (CTU) se constituyeron por Decreto Presidencial con el objetivo de participar en la resolución de los problemas del hábitat (Contreras, 2005, 2006). El ámbito geográfico de los CTU es local y aunque tienen funciones específicas, algunas de sus funciones son semejantes a las de las antiguas asociaciones de vecinos y a las de los CB. Para el año 2006, el número de CTU se contabilizó en más de seis mil pero al igual que con los CLPP, los CTU han tendido a ser desplazados como figura organizativa para la democracia participativa con la entrada en vigencia en el año 2006 de la Ley de los Consejos Comunales (LCC) y el auge de éstos. Por otro lado, la propuesta de Reforma Constitucional presentada por el presidente Chávez el 15 de agosto de 2007 fundamenta el Poder Popular en los CC y en sus instancias relacionadas como la comunidad y la comuna<sup>9</sup>.

Algunos CTU, sobre todo aquellos que desean mantenerse como movimiento social, han cuestionado la existencia de los CC aduciendo que el otorgamiento de recursos que el Estado transfiere a los CC les hace vulnerables a la cooptación y pudiera llevarles a perder autonomía (Asamblea Metropolitana de CTU, 2004; Giuffrida y Salcedo, 2005; García-Guadilla, 2006). Es preciso recordar que a pesar de haber sido creados por Decreto Presidencial, los CTU son las organizaciones sociales con mayor potencial de autonomía; no obstante, durante el referéndum y las elecciones presidenciales los CTU fueron, al igual que los CB, penetrados políticamente y movilizados temporalmente como Unidades de Batalla Electoral; sin embargo, una vez que terminaron estos procesos, regresaron a sus espacios organizativos lo que no ocurrió, por ejemplo, con los CB (García-Guadilla, 2006)

El pluralismo organizativo propuesto por el gobierno para concretar la democracia participativa también incluye organizaciones comunitarias para el mejoramiento de los servicios puntuales tales como las Mesas Técnicas de Agua, las Mesas de Energía y el estímulo a las formas asociativas ya existentes (Lacabana y Cariola, 2005; Arconada, 1996, 2005; Antillano, 2005).

#### **IV. Los Consejos Comunales: ¿sujetos del poder comunal o instancias neoclientelares?**

##### ***1. El “deber ser” de los CC: discurso presidencial y marco legal***

Las cifras oficiales estiman que para mediados del año 2007 existían unos dieciocho mil (18.000) Consejos Comunales; no obstante, la cifra dada el 2 de agosto de 2007 por el Presidente Chávez en el Tercer Gabinete Móvil sobre “La Explosión del Poder Popular”, celebrado en Caracas con motivo de la IV Cumbre

---

<sup>9</sup> La comunidad se define como el conjunto de CC que se federan porque comparten un espacio y problemática y la comuna como el conjunto de comunidades dentro de la nueva unidad político-territorial propuesta, como lo es la “ciudad”. El término de “ciudad” se deslustra de su contenido demográfico; se entiende por tal cualquier asentamiento humano independientemente del tamaño poblacional que tenga.



Social por la Integración de Latinoamérica y del Caribe, fue de veintiséis mil (26.000) Consejos Comunales<sup>10</sup>. Según información de la Alcaldía Mayor, para junio de 2007 en los cinco municipios que componen el Distrito Metropolitano existían 599 Consejos Comunales registrados ante esta instancia institucional; éstos estaban distribuidos de la siguiente manera: Sucre 148 (24,7%), Baruta 34 (5,7%), El Hatillo 30 (5,0%), Chacao 7 (1,2%) y Libertador 380 (63,4%) . De ser ciertas estas cifras, los CC constituirían hoy en día la organización social de base popular con mayor número de miembros.

Antes que el Presidente Chávez llegara al poder en 1999, algunas gobernaciones y alcaldías promovieron desde el FIDES instancias organizativas semejantes a los Consejos Comunales. Sin embargo, en la Constitución de 1999, no aparece el término “poder comunal” aunque se encuentra implícito en su Art. 70. En la ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002 se les menciona y el término aparece vinculado con las discusiones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal la cual se sancionó en el año 2005; en su artículo 8 se refiere a "los consejos parroquiales y comunales"<sup>11</sup>; finalmente los CC se legitiman en el año 2006 mediante la Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial Extraordinario No. 5-806, 2006). Mediante esta figura, se incorpora la posibilidad de que los ciudadanos participen directamente en la gestión de las políticas públicas y tomen decisiones en la solución de los principales problemas que los afectan; se les permite administrar de manera directa los recursos públicos en la ejecución directa de los proyectos comunitarios. La Ley de los Consejos Comunales (2006) los define de la manera siguiente:

“Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e interpretación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y de justicia social”.( Art. 2).

Además de haber surgido de arriba hacia abajo, los CC fueron adscritos a

---

<sup>10</sup> Para definir la cobertura poblacional de los CC, se asume que aproximadamente el 90% de la población es urbana y debe regirse por la norma de 200 familias para conformar un consejo mientras que el 10% es rural y se rige por la norma de cincuenta familias; también que el promedio de habitantes por hogar es aproximadamente de cinco miembros. Ello supondría la cobertura de unos 4.680.000 de familias y de 23.400.000 de personas involucradas dentro de una población reportada por el Censo de Población y Vivienda de 2001 de unos 24.000.000. Esta cobertura no es realista y los resultados pueden deberse a errores, sea en el número de los miembros que efectivamente componen los CC, sea en el monto total estimado de CC.

<sup>11</sup>Esta Ley está vinculada con la Ley de los Consejos Locales de Planificación, la cual se modifica en diciembre de 2006, derogándose el art. 8 con el fin de permitir que los miembros de los Consejos Comunales designen a sus representantes, mediante Asamblea de Ciudadanos convocada para tales fines.

la Comisión Presidencial del Poder Popular que se creó con este fin<sup>12</sup>. Dada la relevancia que tienen en el proyecto socio-político del Presidente Chávez, su activación ha traído como consecuencia que la participación popular para la gestión comunitaria haya tendido a desplazarse de las organizaciones anteriormente creadas tales como los CB, los CLPP, los CTU, las Mesas Técnicas del Agua, las Mesas Técnicas de Energía, los Comités de Salud y las cooperativas de servicios entre otras, hacia la nueva figura de los CC<sup>13</sup>. También se amplió el número de funciones que se le asignaron a estos consejos las cuales incluyen, además de la definición y jerarquización de las necesidades básicas de la comunidad, la ejecución directa de los recursos económicos que le transfiera el Estado central. Desde el punto de vista técnico, se les vislumbra como los medios para lograr lo que en términos de la planificación se han denominado “planes estratégicos o participativos a escala micro-local”

Los documentos y normativa legal que han servido para promover a los Consejos Comunales los vislumbran como los protagonistas del Poder Popular pues a través de ellos debe ejercerse la soberanía del “pueblo”, al que se considera como el sujeto histórico del proyecto socio-político del Presidente Chávez. Se asume que en este tipo de organizaciones populares, se expresa el sujeto histórico del proyecto político popular y que los CC sirven para el aprendizaje y la socialización de sus miembros en nuevas formas de relacionarse en lo social, en lo económico o la producción y en lo político o los procesos de toma de decisiones.

La Alcaldía Mayor los define como las “unidades primarias de un nuevo orden sociopolítico” de carácter autónomo el cual está enfocado a la solución de los problemas de la comunidad. Por su parte, el Presidente Chávez los consideró como “...los disparadores del ejercicio real de la soberanía popular y un instrumento de redistribución y descentralización del poder” (El Nacional 15-10-06, pág. A-4). Se trata, señaló el Presidente Chávez en el Aló Presidente No. 252 (9 de abril de 2006) “del poder popular en marcha, la democracia participativa. No es para nada esto de que allá cuatro o cinco personas van a decidir por mí; no, vamos todos a participar”. Además, los CC son considerados como el “quinto motor de la revolución” para llegar al Socialismo del Siglo XXI<sup>14</sup>.

## ***2. La Praxis de los Consejos Comunales***

### **2.1. Demandas de clase social y potencial de exclusión**

---

<sup>12</sup> Chávez comparte las ideas de Ceresole quien destacó la importancia de la relación Líder-Pueblo; por tanto, la estructura que decretó para los CC fue de tipo vertical. La relación de los CC directa con Chávez y sin pasar por las intermediaciones de los partidos o de otro actor replantea el rol que tienen los partidos políticos tales como le recientemente creado Partido Socialista Unido (PSU) en los CC particularmente a la luz de las presiones que tienen los miembros de los CC para inscribirse en el PSU.

<sup>13</sup> No obstante, los CC contemplan la posibilidad de incorporar en su seno a través de Comités a las otras instancias organizativas lo cual podría atentar contra el pluralismo organizativo.

<sup>14</sup> El término Socialismo del Siglo XXI es un término indefinido y vacío de contenido. .

La Constitución Bolivariana de 1999 y el surgimiento de nuevas formas organizativas para promover la participación ciudadana, no cambió las diferencias existentes en la composición por clase social de las organizaciones sociales comunitarias las cuales reflejan intereses y necesidades asociados con la clase de pertenencia. Mientras que los sectores populares tendieron a organizarse alrededor de los Comités de Tierra Urbana y/o de otras organizaciones comunitarias pre-existentes, las urbanizaciones de clase media lo hicieron, primero, alrededor de las Asociaciones de Vecinos y a partir de 2002, alrededor de las Asambleas de Ciudadanos. Fueron precisamente estas organizaciones la base para conformar los CC: por ejemplo, en Bucarito, sector popular del Municipio Baruta, los CTU sirvieron de apoyo constante para la conformación del Consejo Comunal Bucarito en julio de 2006 y una vez constituido, las demás organizaciones existentes tales como los Comités de Salud, las Mesas Técnicas de Agua y los Comités de Seguridad se transformaron en Comités dependientes de los CC. De la misma forma, en las urbanizaciones de clase media de Santa Rosa de Lima, Santa Fé o el Cafetal, la comunidad se organizó alrededor de las Asambleas de Ciudadanos.

Algunas de las organizaciones sociales mas importantes que antecedieron a los CC y que fueron propuestas por el Presidente Chávez tales como los Comités de Tierra Urbana y las Mesas Técnicas del Agua entre otras, fueron expresamente dirigidas a organizar a los sectores populares ya que sus objetivos coincidían con la urgencia por dar respuesta a las múltiples necesidades de este sector. Por el contrario, los CC han sido propuestos como el mecanismo participativo para todos los niveles sociales; sin embargo, las desigualdades socio-económicas y en la dotación de los servicios básicos y de infraestructura que existen entre los barrios populares y las urbanizaciones de clase media y alta, hacen que los sectores populares hayan sido los mas activos en su conformación por ser los mas beneficiados. No obstante, después de intensas dudas y discusiones y debido a que las Asociaciones de Vecinos dejaron de tener la relevancia del pasado y que las Asambleas de Ciudadanos no cuentan con ámbito territorial definido, la clase media y media alta decidió "montarse en la dinámica de los CC" (Escuela de Ciudadanos, 2007)

Dado que los CC pueden tener tantas y variadas funciones como les sean asignadas por la Asamblea que los constituye, los objetivos esperados varían, no solo según la clase social de pertenencia de los miembros, sino tambien de acuerdo con la posición político-ideológica. Según Manuel Rosales, candidato a la presidencia de la Republica por la oposición en las elecciones de diciembre de 2006, se deberían crear 30.000 frentes para exigir mejores servicios públicos, la defensa de la libertad de expresión, defender los municipios y la descentralización (...) pero también les asignó otras funciones al hacer un llamado a:

“...integrar y a crear consejos comunales para la movilización de lucha y de trabajo, a crear las asambleas de vecinos para el debate popular en las urbanizaciones, mercados y plazas para hablar de la reforma constitucional, la ley habilitante y la reforma

educativa". (El Nacional - Viernes 02 de Febrero de 2007 A/2).

El hecho que la composición socio-económica de los miembros de cada CC tienda a ser homogénea en términos de clase social y que por lo general se trate de CC de los sectores pobres o de CC de clase media o media alta, lleva a que la participación se de dentro de una alta polarización social y espacial que la nutre de contenidos diferentes.

Los temas alrededor de los cuales se constituyen las comisiones o Comités de Trabajo que especifica la Ley de los CC pueden ser semejantes tanto en los sectores populares como en las urbanizaciones de clase media y media-alta; sin embargo, el contenido de las demandas refleja las necesidades y los intereses de la clase social a la cual se pertenece. Por ejemplo: el CC de la urbanización Santa Rosa de Lima, ubicada en el Sureste de Caracas definió tres Comisiones Básicas: a) Parques y Jardines, y Deportes; b) Salud, Urbanismo y Ambiente; y c) Educación y Seguridad mientras que el CC del sector popular de Sisipa, ubicado también en el Sureste, definió también tres comisiones: Vivienda, Agua y Salud. Sin embargo, en el caso de la Comisión de Salud en que ambos coinciden y está orientada al mejoramiento de la calidad de vida, tal mejoramiento tiene distintos contenidos pues para la clase media residente en Santa Rosa de Lima, significa implantar campañas para "vacunar a los ancianos de gripe o instrumentar el programa de prevención de osteoporosis" mientras que el sector popular de Sisipa le da prioridad a los problemas de desnutrición y prevención de enfermedades infecto-contagiosas de la población infantil las cuales están vinculadas con las condiciones de pobreza en que viven.

Sin embargo, no todos los sectores de la ciudad son homogéneos en términos de clase social lo que significa que en algunos espacios conviven los dos grupos como en el caso de La Parroquia La Pastora. En estas situaciones, el grupo más numeroso, por lo general impone su poder de mayoría para excluir al otro grupo. Mientras que en la calle Las Mercedes de la Pastora, un grupo de profesionales de clase media tomó la iniciativa de promover la creación de un Consejo Comunal, otro grupo de escasos recursos pertenecientes al sector popular denominado, la Quebrada de Pedro Primero, decidió organizarse sin convocar al primer grupo y constituyeron un CC del que quedaron excluidos los de la calle Las Mercedes a pesar que ambos comparten el mismo ámbito geográfico. Este caso muestra la forma en que se repiten los imaginarios de exclusión en presencia de la polarización social (García-Guadilla, 2006, 2005).

Otra práctica de exclusión se observó entre los CC de Playa Colorada del Estado Sucre (Pinzón, 2007) donde menos de diez familias se apropiaron de la franja de playa para explotarla con fines turísticos excluyendo a los otros miembros de los demás consejos comunales de esta entidad. Ello fue posible debido a que la normativa señala que para constituir un CC indígena hacen falta solo 10 familias bajo el supuesto que se trata de familias extendidas. Sin embargo, las familias de los dos consejos comunales indígenas que existen en Playa Colorada están criollizadas lo que significa que son familias nucleares en vez de

extendidas. Este hecho otorga a los CC indígenas una ventaja diferencial en la composición y la toma de decisiones con relación a los cinco CC criollos que también existen en Playa Colorada pues a estos últimos se les exige 50 familias para constituirse. Con la autodemarcación de las tierras indígenas, los ámbitos de las familias criollas e indígenas con frecuencia se solapan creando conflictos y roces al interior de la comunidad que no favorecen a la integración.

## 2.2. Autonomía y tensión entre la definición técnica y la política

La autonomía de los CC está en función de la mayor o menor dependencia de los recursos otorgados por el Estado, de la definición técnica o política sobre los CC y de la vulnerabilidad a las presiones políticas para que los miembros se inscriban en el PSU y/o se inscriban como “reservistas”. Cuanto mayor sea la dependencia de los recursos del Estado, cuando los objetivos del CC se definan como “técnicos” en vez de “políticos” y cuando exista mayor vulnerabilidad de los miembros que componen el CC a las presiones políticas para que se inscriban en el PSU o las reservas, menor será el grado de autonomía del CC.

La adscripción de los CC al nivel central del gobierno del cual dependen para el otorgamiento de recursos definen una relación con el Ejecutivo de tipo clientelar donde los afectos al presidente y a su proyecto reciben los recursos prometidos mientras que aquellos que lo adversa, deben pasar por innumerables procedimientos burocráticos que disfrazan la razón de la negativa final que reciben a sus solicitudes. De esta forma, el factor que mantiene activados a los CC de los sectores populares es la obtención de los recursos económicos; una vez que los mismos se ejecutan o dejan de llegar, los CC tienden a desactivarse. En el Municipio Sucre donde se estimó que para mediados de 2007 existían más de 150 CC, se reportó que más del 40% se encontraban desactivados para esa fecha por “deserción de los miembros” (El Nacional, 16/7/2007). Entre las causas se mencionaron la demora en recibir los recursos solicitados. Esta relación clientelar afecta a la autonomía que es uno de los rasgos fundamentales para definir a los movimientos sociales. Quizás por esta razón, los CTU que han demostrado tener un mayor potencial de autonomía se opusieron en el pasado a la transferencia de recursos desde arriba (García-Guadilla, 2006),

Existen diferencias entre los sectores populares y los de clase media. En el caso de los CC de clase media que se crearon, éstos rechazan la ingerencia del gobierno y de los partidos políticos de la oposición, lo que pudiera favorecer su autonomía política; no obstante, este rechazo no garantiza que se de tal autonomía pues, tal como se explicara mas adelante, ello depende de las características, percepciones y objetivos de cada CC.

Las praxis internas de los CC de clase media revelan el surgimiento de un debate alrededor de los objetivos; es decir, acerca de si sus objetivos son el empoderamiento y la movilización o si, por el contrario, son instancias “técnicas” reñidas con la movilización política. Por ejemplo, en Santa Rosa de Lima, una de

las urbanizaciones que promovió las AC a lo largo del periodo 2002-2005, la mayoría de los miembros aboga por la neutralidad política de los CC y opinan que su rol es de carácter técnico; sin embargo, otro grupo minoritario percibe a los CC como un espacio político para hacer el seguimiento y debatir el estado de la democratización y otros procesos políticos. El primer grupo enfatiza los objetivos “técnicos” del CC y por tanto se dedica a preparar proyectos comunitarios para solicitar recursos ante el Estado restándole importancia a la construcción del “poder comunal” mientras que el segundo grupo, visualiza a los CC como un espacio de debate político para movilizarse en pro de la democracia y empoderarse.

El abandono por parte de la clase media de espacios organizativos tales como las federaciones de asociaciones de vecinos o las propias AC desde los cuales en el pasado promovieron la defensa de las concepciones liberales de democracia<sup>15</sup> y la adopción de la visión “técnica” sobre los CC, la cual está siendo incluso promovida por la Escuela de Ciudadanos, pudiera traer como consecuencia la desmovilización política de la clase media. A ello contribuye el fuerte rechazo a los partidos políticos que aun persiste y la falta de un proyecto de sociedad consensuado. Debe desatacarse que esta visión técnica es la que parece tener mas adeptos entre la clase media que tiende a conformar los CC.

Contrastando con el distanciamiento que han tenido las organizaciones sociales comunitarias de la clase media con respecto a los partidos políticos de la oposición, los CC de los sectores populares han tendido a vincularse en mayor grado con los partidos políticos afectos a Chávez<sup>16</sup>; mas recientemente, se han vinculado al surgimiento del Partido Socialista Unido. Los resultados de las entrevistas realizadas en los sectores populares urbanos, rurales e indígenas indican que en ocasiones se les exige a los voceros de los CC, su inscripción en el PSU para poder ser oídos y someter proyectos ante las instancias gubernamentales con las cuales se vincula el CC; a decir de tres de los entrevistados: “tuvimos que inscribirnos para ser oídos”. Por otro lado, los CC de los sectores comunales también se vinculan con las Misiones y otros programas gubernamentales de carácter populista cuyo propósito ha sido “movilizar políticamente a la población” a costa de la autonomía.

Al igual que los CC de la clase media, la mayoría de los CC de los

---

<sup>15</sup>Estas concepciones generalmente se referían a la defensa de los principios, derechos y valores de la democracia liberal.

<sup>16</sup> Desde la ascensión al poder del Presidente Chávez, el espacio de las decisiones políticas en la Asamblea Nacional, ha estado ocupado por los partidos afines a su proyecto los cuales originalmente conformaron el Polo Patriótico y de los cuales los principales fueron el MVR, PODEMOS, PCV y PPT. Al igual que con los CC, los CLPP e incluso los CTU (García-Guadilla, 2006), estos partidos políticos afectos al gobierno han tratado de penetrar a los CC de los sectores populares como en los casos del referéndum revocatorio presidencial y las elecciones presidenciales de 2006. Parte del fracaso de los CLPP fue la competencia política entre los partidos presentes en las Alcaldías, Consejos Municipales y Parroquias y los intentos por cooptar a las organizaciones sociales que participaron en los CLPP. A través de operativos como el Comando Maisanta y la UBES, estos partidos fueron los encargados de movilizar a las organizaciones sociales de base para apoyar política o electoralmente al Presidente Chávez.

sectores populares definen los objetivos como “técnicos” y no políticos lo cual favorece su desmovilización sea porque se logran o porque no se logran los objetivos. Sin embargo, al interior de estos CC también existe un debate entre mantenerlos como espacios para ejecutar recursos o como espacios para construir el movimiento social o el poder popular. Al respecto, en las conclusiones del I Encuentro Nacional de los Consejos Comunales (2007), de los sectores populares, realizado en Caracas se alerta sobre “...la peligrosa tendencia de asumir los consejos comunales como simples planificadores y ejecutores de obras castrando su potencial real de constructor de la nueva sociedad y el nuevo estado comunal ....”.

Un factor adicional que afecta la autonomía de los CC de los sectores populares es la presión ejercida por el Ejecutivo para militarizarlos mediante su incorporación como reservistas del ejército. En el acto del 5 de julio de 2007 con motivo del 191 Aniversario de la firma del Acta de la Independencia en Venezuela, tres mil doscientos sesenta y cuatro (3264) representantes de los CC desfilaron como reservistas al lado de las Fuerzas Armadas Nacionales en el Paseo Los Próceres, bajo la consigna “Patria, Socialismo o Muerte”

### 2.3. Empoderamiento

De acuerdo con el discurso presidencial y la normativa vigente, los CC son espacios de empoderamiento por ser el medio privilegiado para construir el V poder, el poder popular. Sin embargo, el énfasis desde el gobierno ha sido en crear CC; es decir; en el número o cantidad más que en el empoderamiento a pesar que la percepción desde algunos CC sea de empoderamiento.

Se pueden definir dos tendencias en lo que respecta a la percepción sobre el empoderamiento: una de carácter técnico-clientelar y otra de empoderamiento. La tendencia técnico-clientelar que es la mayoritaria, se expresa en aquellos consejos comunales que se auto-perciben como una correa de transmisión para el otorgamiento de los recursos del gobierno y la visión del empoderamiento está representada por aquellos consejos comunales que se perciben como parte del movimiento social popular y que ven a los CC como los instrumentos del poder popular y de las transformaciones sociales.

Con respecto a la visión clientelar de los CC, tanto en los sectores populares como en las urbanizaciones de clase media, la expectativa de los CC es la de satisfacer demandas puntuales de carácter individual tales como “arreglarme el rancho” (Entrevistas, 2007). En algunos sectores populares de alta densidad como Las Lomas y El Naranjal en Las Minas, los CC se comportan como Juntas de Condominio ya que definen problemáticas muy puntuales y restringidas a actividades tales como “pintar el edificio” (Entrevistas, 2007) .

No se reconocen intereses comunes porque cada sector define sus necesidades mas inmediatas, las cuales frecuentemente se perciben de forma individual como por ejemplo, “arreglar mi rancho” (Entrevistas, 2007). La

percepción de problemas puntuales a veces en un mismo espacio geográfico hace que se definan diferentes prioridades lo que dificulta la integración o federación de los CC para delimitar una “comunidad”. Por ejemplo la definición de prioridades del sector de Sisipa no se vincula con las del sector La Mata a pesar que son parte de un mismo ámbito geográfico o comunidad.

Existe un grupo reducido de CC que provienen de algunos de los movimientos sociales de base popular que existían antes de la llegada del Presidente Chávez y que se han reconfigurado de una manera autónoma alrededor de instancias tales como el Frente Nacional Comunal y Frente Nacional Campesino Ezequiel Zamora o las radios comunitarias entre otras. Estos grupos propugnan la visión de empoderamiento de los CC que se vincula con su potencial como movimiento social y con la posibilidad de convertirse en el poder popular para supuestamente construir “el Socialismo del Siglo XXI”. Una de las conclusiones del I Encuentro Nacional de Consejos Comunales realizado en Caracas en marzo de 2007 destaca lo siguiente:

“Compartimos con el compañero presidente, comandante Hugo Chávez Frías que por primera vez en toda la historia de la república el poder real se pone en manos del pueblo mediante la explosión del poder comunal”

“Consideramos que dado el desarrollo de las contradicciones de clase que atraviesan el gobierno y el proceso mismo, el camino correcto que tenemos como pueblo combatiente es construir una corriente revolucionaria de base y autónoma que acompañe conscientemente al Presidente en toda iniciativa tendiente a construir el socialismo bolivariano y derrotar al reformismo y la contrarrevolución”.

“Creemos como consejos comunales que la vía más expedita para construir el estado comunal es asumir el poder, a partir del ámbito local, desde una perspectiva económica, político, militar, cultural y social; por ello, debemos actuar en bloque, dotándonos de niveles superiores de organización y coordinación, siendo fundamental constituir un movimiento que nos dé voz, cuerpo y rostro como poder comunal, en todo el proceso de construcción del socialismo en Venezuela”.

Los promotores de los CC de la clase media los ven como una de las escasas posibilidades que tienen de participar; la Comisión de Vecinos de la Urbanización de clase media alta de Lomas de La Alameda, que fue creada para promover el Consejo Comunal, los define como la única posibilidad que ofrece el gobierno de participar. Señalan textualmente lo siguiente:

“Los Consejos Comunales son una forma de organización vecinal para el ejercicio del derecho de participación comunitaria. La participación en el ámbito público es un mandato de



soberanía y son los Consejos Comunales la única figura que nos ofrece el gobierno bolivariano de la Republica de Venezuela para ejercer este derecho”. (Boletín Informativo, junio, 2007).

Este boletín informativo de la Urbanización Lomas de La Alameda hace un llamado a incorporarse en los términos siguientes: “opina, incorpórate y participa, de lo contrario, la Comisión Presidencial del Poder Popular lo hará por ti”. (Convocatoria 23 de julio 2007) reflejando así la desconfianza que se tiene de la instancia de la cual dependen.

Una dificultad para el empoderamiento de los CC es al tamaño reducido de las unidades básicas que lo definen (un máximo de 200 familias en áreas urbanas, de 50 en áreas rurales y de 10 en comunidades indígenas) y su estrecha vinculación con decisiones o problemas cotidianos y puntuales de carácter local que no trascienden el ámbito comunitario. Este tamaño es sumamente pequeño para la autogestión de un barrio urbano o de una urbanización que en algunos casos pueden alcanzar miles de familias. Por otro lado, el esquema organizacional propuesto para los CC no cuenta con una instancia que coordine las labores de los comités de trabajo y de las unidades de gestión y que permita trascender el ámbito micro-local.

#### 2.4. ¿Descentralización o Recentralización?

La Ley de los CC dificulta en gran medida la vinculación entre los CC y el poder municipal pues se da un solapamiento y usurpación de competencias entre los CC y el Concejo Municipal. Ello se debe a que, de acuerdo con su estructura funcional, los CC no dependen de los Concejos Municipales, sino de una Comisión Presidencial Local que es designada por la Comisión Regional y a su vez, depende de la Comisión Presidencial Nacional erigida por mandato de la Presidencia de la República. Por esta razón, los CC debilitan la idea de un gobierno municipal autónomo con propiedad sobre el espacio geográfico en donde tiene jurisdicción y no promueven la descentralización.

En el Distrito Capital, Los alcaldes Freddy Bernal de la Alcaldía Libertador y Juan Barreto de la Alcaldía Metropolitana, ambos fichas claves del chavismo, han aceptado sin ningún cuestionamiento los CC. De hecho, el alcalde del Municipio Libertador ha propuesto eliminar las “parroquias y municipios” y en su lugar, erigir la Comuna, teniendo como referente “las bondades y los aciertos” de la Comuna de Paris sobre la base de las incompatibilidades de estas figuras con el Socialismo del Siglo XXI. Con este propósito, ha editado un Folleto titulado “La Comuna de Caracas” donde se informa sobre el nuevo concepto del gobierno popular que substituirá a los municipios, concejos municipales y juntas parroquiales. En dicho Folleto se destaca lo siguiente: “Ya las estructuras de gobiernos locales no soportan la dinámica social, política y económica emprendida en la constitución de los Consejos Comunales” (La Comuna de Caracas, 2007, Pág. 4). Se señala también que la actual estructura del poder local “...adversa profundamente el valor democrático de la actual propuesta bolivariana” y se acusa

a los concejos municipales de convertirse en un obstáculo para desarrollar los proyectos que quiere la comunidad debido al burocratismo. A pesar de las críticas contra la estructura del gobierno local vigente, en el folleto arriba mencionado existe una indefinición sobre como podría ser la Comuna de Caracas. La misma indefinición existe en la propuesta de reforma constitucional presentada por el Presidente Chávez.

Por el contrario, los alcaldes de Chacao, El Hatillo y Baruta pertenecientes a la oposición han sido mucho más cautelosos en aceptar los CC debido a la “supuesta” tendencia centralizadora, a su adscripción a la Vicepresidencia y no a la alcaldía como se esperaría dentro del modelo descentralizado vigente y al solapamiento de algunas de sus funciones con las que le corresponden a la alcaldía. Estos alcaldes de la oposición piensan que las estructuras de decisión intermedias son necesaria en situaciones de alta politización como es el caso de es Venezuela porque el gobierno pudiera discriminar a los CC según su tendencia política. También opinan que los CC compiten con los municipios en lo que se refiere a los recursos que provienen del Ejecutivo y al posible desplazamiento de la instancia municipal en los procesos de decisión local. Enrique Capriles Radowski, alcalde de Baruta, considera que la transferencia de funciones de las alcaldías y gobernaciones a los CC traerá “anarquía” en las ciudades venezolanas” (El Nacional, 4/08/2007)

Un ejemplo esclarecedor de cómo se han ido centralizando las instancias organizativas es el proyecto de reforma de Ley Orgánica de Protección del Niño, Niña y Adolescente (LOPNA). En este proyecto que está a punto de ser sancionado por la Asamblea Nacional, se elimina la descentralización planteada en la normativa actual y la participación de la “sociedad” se substituye por la de los Consejos Comunales. La normativa que rige actualmente y que fue el resultado del proceso de descentralización llevado a cabo en Venezuela prevé que “en cada estado o municipio se creará un Consejo de Derechos Estadal o Municipal, según sea el caso (art. 134); no obstante, el texto actual de tal artículo señala que tal Consejo quedará adscrito al Ministerio para la Participación y Desarrollo Social (MINPADES), dependiente del Ejecutivo. Además del cambio de rectoría, se elimina la representación paritaria que existe en la actualidad en cuanto al número de integrantes del Ejecutivo y de la Sociedad. Se prevé, incluso, que dados los poderes extraordinarios que posee el Presidente, él mismo dicte el Reglamento de la LOPNA sin la participación de las organizaciones sociales distintas de los CC. Según las parlamentarias, Marelys Peres y Gabriela Ramires pertenecientes a la Comisión de Familia Mujer y Juventud, la responsabilidad por la participación será asumida a través de los consejos comunales (El Nacional, 15/7/2007).

## 2.5 La lógica de la participación versus la lógica de la representación

La democracia asamblearia de los CC se plantea como substituto de la representación estatuida a través de los Concejos Municipales y de las Juntas Parroquiales. Tal como lo expresó un miembro de los CC del Estado Zulia “...pasemos de ser representativos a ser participativos del futuro de nuestra patria”

(Rosello, 2007). Una dificultad que se deriva es cómo se va a garantizar la participación que dice la Constitución en el caso de las personas que no disponen del tiempo para participar por razones de trabajo o salud o que simplemente no deseen hacerlo.

La casi obligatoriedad que se le asigna a la participación en las Asambleas de Ciudadanos de los CC que supone que “quien no participe, no tiene derecho a oponerse a las decisiones además que las decisiones resultantes son vinculantes”, vulnera el principio de representación. Son los alcaldes, concejales y representantes de las juntas parroquiales electos en elección universal en última instancia quienes deben responder por los intereses de los ciudadanos a nivel local y no una asamblea que puede ser minoritaria en caso que haya apatía. Por otro lado, el Poder popular debería de expresarse en la pluralidad de todas y cada una de las organizaciones de base que existen en el espacio comunitario en lugar de circunscribirse a una en particular.

Por ejemplo, el alcalde del Municipio El Hatillo utilizó mecanismo participativo al convocar directamente a la Asamblea de Ciudadanos para la discusión del Plan de Desarrollo Urbano (PDUL) (Alcaldía El Hatillo, 24/6/2007). Las razones tienen que ver en primer lugar, con el hecho que la AC es una figura constitucional mientras que los CC no lo son; no obstante, en la propuesta de Reforma Constitucional del Presidente Chávez, los CC aparecen con rango constitucional. Otra razón es que si la consulta se hiciera a través de los CC, éstos tendrían primero que llamar a la Asambleas de Ciudadanos que los componen. Una tercera razón para convocar directamente a las AC en vez de los CC es que la escala de estos últimos es muy pequeña para las discusiones de un PDUL y se requeriría de una Asamblea que federara a todos los CC del Municipio El Hatillo la cual no existe ni en la normativa del Concejo Municipal ni en la ley actual. Es posible que una razón adicional sea el hecho que no todos los ámbitos geográficos del Municipio están cubiertos por CC por lo que las asambleas a nivel de barrios y urbanizaciones que son ámbitos relativamente homogéneos tienen mayor capacidad de cobertura. Esta convocatoria a los “ciudadanos” se vincula con el proceso de “consultas”, y se supone que una vez completada esta etapa, será el Concejo Municipal a través de los representantes políticos o concejales elegidos mediante elecciones quienes tomarán las decisiones finales; de esta forma, se habrán incorporado los dos tipos de mecanismos: el participativo y el representativo en el proceso de toma de decisiones.

La combinación de las dos lógicas, la representativa y la participativa, tal como se hizo en la experiencia de Porto Alegre, Brasil e incluso en el Municipio Caroni en Venezuela (García-Guadilla y González, 2000), resolvería algunos de los inconvenientes como “la falta de tiempo”, “la necesidad de una constante movilización” o la “apatía” para participar que tiene el uso exclusivo de la participación. Tal como lo expresaran los entrevistados, “resulta difícil estar movilizado constantemente; para eso existen los representantes” (Entrevistas, 2007)

## 2.6. Eficiencia, burocratización corrupción

La centralización implícita en los CC acarrea problemas de eficiencia en el funcionamiento. La pregunta mas frecuente sobre los CC es ¿cómo van a asumir la cantidad de funciones que se les ha asignado?. El Presidente Chávez en el discurso con motivo de la Explosión del Poder Comunal (Cumbre Social, 2007) señaló que además de las funciones que ya tienen, los CC podrían encargarse de la salud, la niñez, el agua, la energía, la educación y todas las funciones propias de la comunidad que en este momento están siendo desempeñadas bien sea por las instituciones educativas, de salud, del agua y de la energía con el apoyo a nivel local de los Comités de salud, Las Mesas Técnicas del Agua y de la Energía y en general otras instancias de la sociedad organizada.

Para el desempeño de esta multiplicad de funciones se contempla el “voluntariado”; por ejemplo, en el artículo 151 de la LOPNA se señala que “...los representantes de la sociedad (que en la nueva versión de la ley fueron substituidos por los CC) en los respectivos Consejos de Derechos no tienen, por su condición de consejeros, el carácter de “funcionarios públicos” y, por tanto, son “ad-honorem”. Por otro lado, la inclusión de los integrantes de los CC en la nómina de funcionarios públicos acentuaría la posibilidad de cooptación.

Otro factor que atenta contra la eficiencia es el supuesto erróneo que la población cuenta con la experticia técnica para: a) encargarse de la ejecución de obras y del mantenimiento de los servicios básicos y de infraestructura, incluyendo la vivienda; b) evaluar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos; c) llevar a cabo el seguimiento, evaluación y la rendición de cuentas y d) hacer la contraloría social. En ocasiones falta una visión integral que permita la definición de los proyectos a escala comunitaria o bien su ejecución y seguimiento. Por ejemplo, los tanques de agua que recibió la comunidad de Sisipa después de un arduo cabildeo aún no se han instalado a pesar de la gran necesidad del preciado líquido porque no existe un experto en la comunidad que pueda hacerlo. Lo mismo ha ocurrido en otros sectores con el programa de “cambia tu rancho por una casa” pues a pesar de haberse otorgado el “kit” para las casas, nadie conoce “cómo armarlas”.

La contraloría social es un tema no resuelto pues se le asigna a los propios miembros de los CC. Una de las percepciones sobre los CC que orienta la praxis es “la desconfianza entre los miembros” (Entrevistas, 2007) Esta desconfianza se vincula con las acusaciones de “corrupción y falta de transparencia” y ocurre con mayor frecuencia en aquellos casos donde no se cuenta con contraloría social como en el caso de Sisipa donde el programa “cambia el rancho por una casa” se dio sin contar primero con una unidad de contraloría social.

## **IV. Consideraciones finales**

De manera semejante a las demás organizaciones comunitarias que han

surgido al amparo de la Constitución de 1999, los Consejos Comunales propician la aparición de un actor comunitario con capacidad de auto-diagnosticar los problemas de su entorno, estimulan el fortalecimiento de las comunidades y su arraigo por el espacio geográfico que habitan y potencian la organización de las agrupaciones comunitarias que han surgido como consecuencia de la política del Presidente Chávez.

Los objetivos y el discurso de la mayor parte de los actores gubernamentales, políticos y sociales alrededor de los CC no coinciden con las praxis. Mientras que los objetivos y el discurso presidencial hablan de empoderamiento, transformación y democratización, las praxis observadas apuntan hacia el clientelismo, la cooptación, la centralización y la exclusión por razones de polarización política. Entregar recursos a las comunidades sin que exista la experticia ni los mecanismos para garantizar la transparencia, hace a los CC más vulnerables a demandas reivindicativas, a prácticas de clientelismo, dependencia y cooptación alejándolos de la posibilidad de construir el poder comunal.

A pesar que los partidos políticos de oposición perdieron legitimidad ante la sociedad civil y los partidos que llevaron al Presidente Chávez al poder perdieron relevancia, éstos continúan teniendo vigencia a través de su penetración en las organizaciones sociales que han surgido al amparo de la Constitución de 1999. Desde el año 2000, la mayoría de las organizaciones socio-políticas creadas por el Presidente Chávez o por la oposición política para concretar la democracia participativa que se expresa en la Constitución de 1999 se han visto penetradas, por los partidos políticos a lo largo del periodo 2002-2007. Esta cooptación ha sido unas veces temporal (caso de los CTU y de las AC) y otras, permanente (caso de los CB). Como consecuencia de la penetración de los partidos políticos, estas nuevas figuras no han sido capaces de mantener la autonomía que caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil. Los CC se debaten entre dos tendencias: ser cooptados o convertirse en el movimiento social detrás del poder popular; hasta el momento, las praxis apuntan hacia la cooptación bien sea del gobierno sea del PSU, el cual se vincula estrechamente con el gobierno. De mantenerse esta tendencia, los CC servirán para el control social, no para la soberanía.

El modelo de democracia directa propuesto para la constitución de los CC prescinde de la representación a favor de la participación directa tipo asamblearia, cuyas decisiones son vinculantes. Este tipo de participación entra en ocasiones en conflicto con la “representación” que señala la Constitución actual la cual se encuentra encarnada a nivel local en los gobiernos municipales y parroquiales.

El ámbito territorial micro-local de los CC, el cual no se corresponde ni con el ámbito político-territorial de la parroquia ni del municipio, lleva a que la democracia directa local que propugnan tenga graves dificultades para articularse hacia arriba y así, ascender en la escala de decisiones. En el corto plazo y dada la competencia por los recursos económicos del Estado que existe entre los CC, también se dificulta el desarrollo de una red organizativa alrededor de la

participación que trascienda este tipo de reivindicaciones micro-locales y sea capaz de definir intereses colectivos a escala mas amplia.

Casi ninguno de los CC ya sean de los sectores populares o los de la clase media, piensa esta figura como el espacio mas idóneo para debatir un proyecto alternativo, democrático y descentralizado de sociedad. En consecuencia, aun cuando los CC son percibidos como espacios de empoderamiento, no lo son desde el punto de vista político.

Al interior de los CC, se libra una lucha entre constituirse en una instancia para-estatal clientelar o ser un movimiento social; es decir, entre la posibilidad de ser cooptado por el gobierno que otorga los recursos y presiona para someterlos al PSU y la autonomía y permanencia como movimiento social a costa de entrar en conflicto con el Gobierno. En la mayoría de los casos estudiados se ha observado que las prácticas tradicionales perviven; las personas siguen llevando a ese espacio "las listas de problemas individuales" pero no existe un empoderamiento ni una verdadera participación debido a que no se ha roto la estructura de relaciones tradicionales clientelares. La existencia de recursos económicos inmediatos dirigidos a los CC crea un conflicto entre el corto plazo o el tiempo político que exige resultados inmediatos y el tiempo social que requiere del desarrollo de una verdadera cultura cívica y política democrática y de valores tales como el pluralismo, la aceptación del otro, la transparencia y la solidaridad entre otros, que suponen un mediano y largo plazo.

La mayoría de los CC analizados no son espacios donde se construyan nuevas subjetividades ni donde se promuevan ciudadanías y proyectos de sociedad divergentes; es decir, no son un movimiento social. No parecen tener la capacidad de movilizarse a favor de nuevas formas de ciudadanía o de derechos basados en la democracia participativa que fuera sancionada en la Constitución de 1999; tal como se ha señalado, las movilizaciones que realizan tienen un carácter reivindicativo y tienden a responder a las presiones del gobierno lo que lleva a cuestionar su pretendida autonomía.

Hasta el día de hoy, la mayoría de los CC carecen de la capacidad para ir mas allá de hacer pequeños cambios y mejoras en el entorno que ocupan. Carecen, también, de la capacidad para enriquecer las identidades sociales y culturales y, de este modo, contribuir al pluralismo de los modos de vida urbanos ya que no han generado un proyecto de sociedad autónomo, alternativo y divergente del Estado que permita la construcción de hegemonía para la transformación social.

Para que las organizaciones sociales puedan construir un proyecto social alternativo propio, uno de los requisitos es su autonomía del Estado la cual se ve severamente dificultada por el hecho que el proyecto sociopolítico que dio origen a los CC es el Proyecto Bolivariano promovido por el Presidente Chávez y por la relación clientelar en que éstos se inscriben.

Dada la novedad, dinamicidad y la heterogeneidad ideológica, social, geográfica e incluso, étnica de los CC, resulta arriesgado analizarlos como un ente homogéneo pues en su interior conviven tanto las oportunidades para hacer real la democracia participativa como las limitaciones para cercenarla. Por tanto, si bien creemos haber avanzado en identificar algunas de sus características y tendencias, quedan en pie muchas de las interrogantes que nos planteamos al inicio de este artículo. Las respuestas a tales interrogantes exigen del seguimiento de las praxis frente al rol protagónico que se les ha asignado en la propuesta de Reforma Constitucional.

## Bibliografía

- *Alcaldía Libertador* (2007) . “La Comuna de Caracas”. Folleto
- *Alcaldía El Hatillo* (2007). Periódico Informativo 24 de junio. <http://www.elhatillo.gov.ve>.
- *Antillano, Andrés.* (2005) “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas”. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales Vol.11, nº 3.Págs. 205-218.
- *Arconada, Santiago.*(1996). “La experiencia de Antímano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la Constitución de los Gobiernos Parroquiales en el municipio Libertador de la ciudad de Caracas”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 2. No. 4, Caracas.
- *Arconada, Santiago.* (2005). “Seis años después: Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Aguas”. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 11, No. 3. Págs. 187-204
- *Asamblea Metropolitana de Comités de Tierra Urbana de Caracas* (2004). “Democratización de la ciudad y transformación urbana: propuesta de los CTU a la Misión Vivienda”. Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Vicepresidencia de la República. Caracas
- *Bastidas, Carmen.* (2007). “Discurso de la democracia y el dilema representación-participación en Venezuela: 1979-2002”. Tesis para optar al Título de Doctorado en Ciencia Política. Universidad Simón Bolívar. Manuscrito.
- *Contreras, Verónica.* (2005). “Proyecto de Regularización de la Tenencia de la Tierra: Sector Toro Muerto, Municipio Caroní. EP-1420 Pasantías Cortas. Universidad Simón Bolívar, Manuscrito
- *Contreras, Verónica.* (2006). “Los retos de la Planificación Estratégica: Formulación del Plan Especial Participativo, Equitativo y Solidario del Sector Toro Muerto, Municipio Caroní”. Trabajo de Grado para optar al Título de Urbanista. Universidad Simón Bolívar. Manuscrito
- *Comité Promotor Provisional del Consejo Comunal Lomas de La Alameda* (2007) (Boletín Informativo julio)
- *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999). Gaceta Oficial No. 36.860. Caracas
- *Cumbre Social para la Integración de América Latina y El Caribe* (2007).

Caracas, julio. .

- *Diario El Nacional*. (2006-2007). Caracas. Hpp//: [www.el-nacional.com](http://www.el-nacional.com)
- Entrevistas a miembros de los Concejos Comunales. 2007 .Base de Datos GAUS-USB
- *García, Elba Julieta* (2006). “¿Continuidad o no de la participación ciudadana?: Asociaciones de Vecinos versus Asambleas de Ciudadanos”. Tesis de Grado para optar al Título de Magíster en Ciencia Política. Universidad Simón Bolívar, Manuscrito.
- *García-Guadilla, María-Pilar* (2006). “Nuevas organizaciones sociales bolivarianas y Comités de Tierra Urbanos: ¿Cooptación o Autonomía?”. Trabajo presentado en la XXVI Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association (LASA). Puerto Rico. 15-18 de marzo.
- *García-Guadilla, María-Pilar* (2006). “Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela”. Revista, *América Latina Hoy*, Vol. 42, abril. Pags. 37-60.
- *García-Guadilla, María-Pilar* (2005). “The Democratization of Democracy and Social Organizations of the Opposition: Theoretical Certainties, Myths, and Praxis”. Issue 141, Vol. 32, No. 2. pp 109-123.
- *García-Guadilla, María Pilar y González, Rosa* (2000). “Formulación participativa del presupuesto del Municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre”. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*. No. 24. Instituto de Estudios de Ibero América y Portugal. Vol. 7, No. 1, pp.113-132.
- *Giuffrida, Laura y Salcedo, M.* (2005) “Análisis y Comprobación de los Cambios de la Dinámica Urbana en las Comunidades de Víctor Baptista, El Calvario, Rómulo Gallegos, y El Naranjal con la Introducción de los Comités de Tierra Urbanos. Comparación entre los casos de estudio y el Modelo Formal”. Manuscrito. Universidad Simón Bolívar, Caracas
- *Hawkins, Kirk. and Hansen, David.* (2006). “Dependent Society: The Círculos Bolivarianos in Venezuela”. *Latin American Research Review*. Vol. 41, No. 1.
- *Lacabana, Miguel y Cariola, Cecilia* (2005). “Construyendo la participación popular y una nueva cultura del agua en Venezuela”. *Cuadernos del GENDES*. Año 22, No. 59.
- *La Escuela de Ciudadanos* (2007). Ver, [hpp//www.laescueladeciudadanos.org.ve](http://www.laescueladeciudadanos.org.ve)
- *Ley de Los Consejos Comunales- LCC* (2006). Gaceta Oficial No. 38.439. Caracas.
- *Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública- LCLPP*. (2002). Gaceta Oficial No. 37.463.
- *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* (2005). Gaceta Oficial No. 38.421.
- *Pinzón, María Gabriela*. (2006). “Planificación estratégica y participativa. Casos de Estudio: Consejo Comunal de Santa Rosa de Lima, Consejo Comunal de Bucarito, Municipio Baruta”. EP-1420 Pasantías Cortas. Universidad Simón Bolívar, Manuscrito
- *Pinzón, María Gabriela*. (2007). “Plan Especial Estratégico, Participativo,



Equitativo y Solidario para Playa Colorada, Estado Sucre”. Trabajo de Grado para optar al Título de Urbanista. Universidad Simón Bolívar. Manuscrito

- *Primer Encuentro Nacional de Consejos Comunales*. (2007) .En <http://www.tiempodecuba.34sp.com> (Consultado el 6/8/2007)..
- *Reglamento Orgánico del Servicio Autónomo “Fondo Nacional de los Consejos Comunales”* Gaceta Oficial No. 38.439. Jueves 18 de mayo de 2006
- *Rosello, Guillermo* (2007). <http://aporrea.com>