

## Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela<sup>1</sup>

Margarita López Maya  
Agosto 2008

La idea de profundizar la democracia, en particular, de *empoderar* a la gente común y corriente en contraposición a los partidos, comenzó a desarrollarse en Venezuela hacia los años 80 con el proceso de reformas al Estado, que fue impulsado por la combinación de varios factores: la severa crisis económica del modelo de sustitución de importaciones, el cuestionamiento a los partidos por la extrema cooptación que habían ejercido sobre todas las formas de la sociedad civil y los programas de ajuste y reestructuración orientados por la doctrina neoliberal, que favorecían una reducción del protagonismo estatal y acentuaban el rol de los ciudadanos. Ese proceso, que se canalizó a través de una Comisión Presidencial conocida como la COPRE, propició que el Estado venezolano, hasta ese momento fuertemente centralizado en lo político y estatista en lo económico, se abriera en medio de tensiones y con el apoyo de diversos sectores y movimientos sociales hacia un proceso de descentralización política y administrativa (Gómez Calcaño y López Maya, 1990).

Con novedades como las elecciones directas de gobernadores, que en el esquema estatal previo eran designados por el Presidente, la creación de la figura del alcalde para gobernar los municipios, que antes no existía, además de otras novedades como la introducción del principio de la personalización del voto para los cuerpos deliberantes, que se hacía con anterioridad por listas cerradas elaboradas por los partidos, se crearon condiciones que permitieron el acceso al poder de actores políticos alternativos a los tradicionales del bipartidismo AD-Copei. Con ellos llegaron a las esferas ejecutivas y a los cuerpos deliberativos de distintos niveles, nuevas ideas para superar los profundos problemas que entonces aquejaban al país. En la década de los 90,

---

<sup>1</sup> Este artículo se apoya en resultados del proyecto: *Municipal Innovations in Non-Governmental Public Participation: UK/Latin America*, financiado por la ICPS-ESRC (Gran Bretaña). Mi agradecimiento a Ibiscay González, mi asistente de investigación y a mis entrevistados de Hidrocapital, la MTA La Pedrera, la OCA Barrio Unión-Carpintero, la Federación de OCAS y los arquitectos Josefina Baldó y Federico Villanueva.

algunos gobiernos locales controlados por partidos de izquierda de nuevo cuño, como La Causa R (LCR) y el MAS, comenzaron a desarrollar prácticas de organización y participación directa de la gente en la gestión y decisión pública en los niveles regionales y locales. Casi dos décadas después, con la llegada al poder de Hugo Chávez y su movimiento “bolivariano”, lo que fueron entonces ensayos puntuales se volvió orientación de las políticas nacionales en la búsqueda de una nueva concepción y estructura estatal. En 1999 se consagró el principio participativo en la Constitución de 1999, pasando la democracia venezolana de representativa a “participativa y protagónica”. Dice la Exposición de Motivos de la nueva Constitución que la República se “refunda” para establecer “una sociedad más democrática. Ya no sólo es el Estado el que debe ser democrático, sino también la sociedad”. Democracia radical, pues.

Fue en el municipio Libertador del Distrito Capital, bajo el gobierno del alcalde Aristóbulo Istúriz (1993-1996), perteneciente al partido LCR, donde aparecieron por primera vez las “mesas técnicas de agua” (MTA). En la década de los 90, la situación del servicio de agua en la capital era crítica y las protestas de los sectores populares obstaculizaban las calles, interrumpiendo las rutinas cotidianas de la ciudad. La alcaldía abrió una primera MTA en la parroquia de Antímano para que las comunidades que allí vivían se encontraran cara a cara con funcionarios locales y técnicos, para quejarse, intercambiar conocimientos y aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones. Para LCR, las MTA se inscribían en la idea de comenzar a conformar en los municipios “gobiernos parroquiales”, que descentralizaran el poder local hacia las parroquias, profundizando la democracia y permitiendo a la gente organizada tomar decisiones (Arconada, 1996). La experiencia se interrumpió al perder LCR las elecciones municipales de 1995.

Las MTA revivieron cuando comenzó el gobierno del presidente Chávez, esta vez impulsadas por Hidrocapital, la compañía estatal del agua para el área capitalina. Bajo la dirección de Jacqueline Farías, quien había formado parte del equipo de Istúriz, las MTA se formaron primero en Caracas y luego en todo el país. En 2001 fueron institucionalizadas gracias a una Ley Orgánica para la

Prestación de Agua Potable y Saneamiento y hoy en día existen unas 2.700 MTA en total (MTD, entrevista, 2007).

La MTA del barrio La Pedrera en la parroquia Antímáno, que organizó a unas 4.000 familias, fue una con la cual me familiaricé entre 2006 y 2007. Apoyada por Hidrocapital, había comenzado a funcionar en 2001. Realizó, como lo señala la normativa, asambleas de ciudadanos(as) para escoger a sus miembros; levantó un diagnóstico de la situación del agua en esta comunidad y se ocupó de detectar los problemas y colaborar con Hidrocapital en lo que atañe a este servicio. La MTA La Pedrera también asistía a los Consejos Comunitarios de Agua (CCA) de Antímáno, que ocurren cada 15 días. Éste es un espacio participativo intermedio donde se reúnen todas las MTA de la parroquia con funcionarios de Hidrocapital. Se informa cómo se desarrolló el *ciclo de agua*, esto es, si el agua llegó al barrio dentro del cronograma previsto, cuánto tiempo duró y si se detectaron fugas u otros problemas. Además, desde 2005, la MTA La Pedrera desarrolló un proyecto de reemplazo de las colapsadas tuberías de agua potable del barrio. Para ello contó con el apoyo de Hidrocapital y del Ministerio del Ambiente. Este último ejecutó el proyecto más complejo de reemplazar las tuberías de aguas servidas. Ambos proyectos se llevaban a cabo simultáneamente. El gobierno central le otorgó a la MTA Bs. 800 millones (unos \$ 373.000) para el proyecto de tubería de aguas blancas, que administró directamente en todas sus fases, rindiéndole cuentas a Hidrocapital cada 8 días.

Gracias a su MTA, La Pedrera logró entre desde 2001 una importante regularización del servicio de agua potable en el barrio. Antes, el suministro era incierto, a veces pasaba más de 45 días sin que el agua llegara. Las familias estaban indefensas ante el abuso de propietarios de camiones cisternas de agua que traficaban con este bien esencial. Con la participación de las comunidades en MTA, en Antímáno se ha regularizado el suministro cada 18 a 20 días, y dura unas 72 horas continuas antes de volverse a suspender. Es sin duda insuficiente, pero su regularización es un cambio radical de vida para estas familias y permite que el agua pueda llegar a todos los barrios de esa área de Caracas, donde viven unas 30.000 familias.

Continuar y profundizar experiencias como esta que entrega capacidad de gestión a las comunidades pobres, ha sido un desafío para autoridades y vecinos que se comprometen en estas innovaciones. Las difíciles condiciones socioeconómicas de la gente pobre son un serio obstáculo para ejercer el derecho y el deber de la participación. Muchas personas, sobre todo mujeres, no pueden participar porque ya tienen una doble jornada –su trabajo remunerado y su trabajo en casa. A veces no pueden o quieren participar en trabajo comunitario porque no es remunerado. La violencia también limita porque el horario más conveniente para reuniones, que es la noche, es demasiado peligroso. Ni antes, ni ahora, el gobierno se ha esforzado por garantizar la seguridad e integridad física en los barrios. Otro gran problema es la inestabilidad de las políticas chavistas, el cambio de un funcionario suele significar la paralización de la innovación y/o los recursos. La MTA lo sufrió varias veces. Finalmente, este tipo de innovaciones, si no se desarrollan dentro de una planificación más integral de mejoramiento de las áreas urbanas no planificadas donde hoy vive casi la mitad de las familias venezolanas, corre el riesgo de ser inútil. De hecho la MTA La Pedrera y el barrio mismo prácticamente desaparecieron en 2007 por unas lluvias torrenciales que produjeron deslizamientos a lo largo de varias áreas. La alcaldía recordó que La Pedrera estaba asentada sobre un terreno inestable de alto riesgo y las familias debían desalojar. Los proyectos y la experiencia se perdieron para frustración de quienes participaron. Pero, pese a todo esto, las MTA son una innovación en la dirección correcta. Entrevistados sus integrantes, la mayoría mujeres, dicen que les ha cambiado la vida. Se sienten como “empresarios(as)” comunitarios(as). Han aprendido una serie de destrezas y asumido un conjunto de responsabilidades que les ha permitido crecer como personas y ciudadanos(as).

Otra innovación del primer gobierno de Chávez fueron las “organizaciones comunitarias autogestionarias” (OCAS), asociaciones civiles que se crearon en 2004 a partir de la experiencia de los “consorcios sociales” desarrollada experimentalmente desde 1992 en Caracas y generalizada por el gobierno de Chávez en 1999-2000, por iniciativa del Consejo Nacional de la

Vivienda (CONAVI), en la época en que este ente fue presidido por Josefina Baldó.

Las OCAS fueron concebidas para solucionar de manera integral el complejo problema de la habilitación física de las áreas urbanas no planificadas de las ciudades venezolanas, a partir de la participación de las comunidades organizadas, contratando éstas los necesarios agentes técnicos y profesionales, que en el modelo previo se “consorciaban”. Las OCAS, como los consorcios sociales y las MTA, propician las condiciones para el auto-desarrollo y la autogestión, facilitando que las comunidades se empoderen, mediante la administración de recursos públicos que le son delegados. Esta modalidad si bien como las MTA fue creada “desde arriba”, fueron concebidas para fortalecer al movimiento popular propiciando la participación “desde abajo” como parte de una sociedad civil más autónoma y robusta.

La OCA Barrio Unión-Carpintero (OCABUC), ubicada en la parroquia Petare de Caracas, se desarrolló a partir del proyecto técnico y autogestionario de habilitación física de 2001, que conjuntamente con otros, fue impulsado por CONAVI durante la administración de Baldó. Pero ese mismo año Baldó fue removida de su cargo y el funcionario entrante suspendió los apoyos a esta innovación. Las OCAS se reactivarían de nuevo en 2004, cuando Julio Montes, familiarizado con las organizaciones autogestionarias promovidas por CONAVI cuando Baldó, fue nombrado Ministro para la Vivienda y Hábitat. La OCABUC diseñó entonces, a través del diagnóstico participativo y con el apoyo de los profesionales y funcionarios del Ministerio, su programa maestro de habilitación física que consideran un motivo de orgullo e identidad comunitaria (OCM, entrevista, 2006). Recibió sus primeros recursos, con los cuales coordinó y supervisó la construcción de un muro de contención y un edificio de 4 pisos para servicios comunitarios en Barrio Unión. Los miembros de la OCA se refieren con alegría y nostalgia a esos meses de trabajo, donde la participación de la comunidad fue masiva y desempeñaron diversas tareas de contratación, administración de recursos, supervisión y control de las obras. Desafortunadamente en 2005 Montes renunció a su cargo y el ministro que lo sustituyó desechó el proyecto, paralizando los recursos.

Por su concepción y tamaño, una OCA agrupa en promedio unas 2.000 familias, los miembros de las OCAS que entrevistamos las consideran generadoras reales de poder popular, pues permiten según ellos que las comunidades desarrollen una visión global o estructural de los problemas, potencian la posibilidad de resolverlos eficientemente y están pensadas para que el gobierno u otras fuentes financieras deleguen recursos directamente a las comunidades para que los administren. Cuentan a su vez con varios dispositivos para la contraloría social. Pese a ello, fueron marginadas por el gobierno desde 2006 y la posibilidad de encontrar apoyos financieros estables distintos a los públicos para reactivar los planes maestros o integrales de habilitación que fueron diseñados es escasa. La inestabilidad de las políticas públicas del gobierno bolivariano, donde la continuidad de proyectos importantes, con los apoyos técnicos y financieros necesarios, depende con alguna frecuencia del compromiso personal de ciertos funcionarios con ellas, crea muchos inconvenientes para la gestión participativa, estimulando el desaliento y la apatía, a veces el disgusto en las comunidades y lo más grave, desacredita el liderazgo comunitario que se compromete con ellas. El ejemplo de las OCAS ha sido dramático en este sentido.

Estas innovaciones del primer gobierno de Chávez ilustran fortalezas y debilidades de las innovaciones participativas. Si se logran institucionalizar, sostener en el tiempo, y contar con recursos y apoyos estables de funcionarios públicos respetuosos de los sectores populares, como el caso de la MTA La Pedrera, pudieran contribuir con el tiempo a la mejora en la calidad de vida y a la constitución de un poder popular sólido e independiente, un pilar fuerte para la profundización democrática. De lo contrario, como la OCABUC, sólo añaden a la histórica frustración de los venezolanos con la democracia.

Desde 2006 el gobierno de Chávez comenzó a darle atención y apoyo especial a otra innovación participativa: el consejo comunal (CC). Tal y como se institucionalizó en la ley de ese año, un CC es diferente a las innovaciones participativas anteriores, pues no se rige por el Código Civil sino por su propia ley, debe registrarse ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular y

recibe recursos de un Fondo Nacional de los CC cuyas autoridades son designadas por el Presidente. El CC sería, según su ley, un espacio articulador de todas las otras innovaciones y formas de organización social a nivel micro, “que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de una sociedad de equidad y justicia social” (artículo 2). El CC está concebido como un micro-gobierno –el máximo de familias que contempla son 400- no tienen personalidad jurídica, pero sí muchas tareas, que incluso han ido creciendo con el tiempo (Weffer, 2007). En la propuesta de reforma constitucional presentada al país para su aprobación por referendo popular por el presidente Chávez y la Asamblea Nacional en 2007, los CC aparecieron con rango constitucional y fueron concebidas junto a consejos de trabajadores, de estudiantes y otros, como parte de las nuevas estructuras estatales del modelo socialista que se busca implantar en Venezuela. Sus funciones serían decidir y gestionar servicios y proyectos públicos en lo mini-local, articulándose directamente con el gobierno central en un esquema de recentralización del Estado venezolano. Al ser la propuesta de reforma constitucional rechazada por el soberano en el referendo de diciembre de 2007, los CC han quedado por lo pronto ceñidos a sus funciones limitadas por la ley de 2006. A lo largo de 2007, el proceso de constitución de los CC se aceleró al calor de la campaña por la aprobación de la reforma constitucional donde actuaban conjuntamente con el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Según cifras oficiales, para fines de 2007 se habían constituido más de 28.500 de estos consejos en toda la geografía del país y durante los meses de la campaña por el SI a la reforma constitucional se les había otorgado cerca de \$30.000 (Noboa, 2007).

Son escasas los trabajos académicos, que se han publicado sobre el desempeño hasta la fecha de los CC, por lo que más que afirmaciones o evaluaciones lo que hoy prolifera son dudas y preguntas que no pueden ser respondidas de manera definitiva. Los CC, dependiendo de las particularidades de las comunidades donde se han creado, las zonas del país donde se ubican, las tradiciones de organización y participación previas de las comunidades, presentan muy diversos desarrollos. Señalamos para concluir algunas

características que en lo concreto han venido siendo informadas por distintas fuentes:

- a. La dinámica impulsada con intensidad y apremio por el gobierno central –entre otros motivos por la campaña del referendo que se dio en 2007– tendió a fortalecer ciertas desviaciones en el objetivo buscado por el bolivarianismo con el CC, que es que sirva de instrumento para la transformación de los sectores populares en un sujeto popular empoderado, “socialista”. Durante el 2007, un número indeterminado de CC fueron creados sin cumplir las normas pautadas por la ley, otros simplemente se crearon para captar la renta petrolera, hay casos donde las prioridades de los CC eran impuestas a las comunidades por funcionarios, otros casos por pequeños grupos de la comunidad, otras excluían a quienes no comparten las mismas posiciones políticas chavistas (Lerner, 2007, García-Guadilla, 2007).
- b. Activistas populares de muy diversa procedencia y posiciones políticas, se quejan de los obstáculos burocráticos que enfrentan para conformar los CC. Algunos recuentos del número de trámites que los CC deben hacer para registrarse son preocupantes (v. Weffer, 2007; González, 2007). Sin embargo, si Chávez o alguna autoridad visita una comunidad, se constituyen el CC y se otorgan recursos saltándose todos los inconvenientes (Id.).
- c. La participación actual en los CC está muy motivada por la combinación de dinero, que la prosperidad petrolera en los últimos años ha puesto a disposición del gobierno, con la promesa de delegación de poder que se ofrece. Sin embargo, tanto en la ley como en la práctica existen muchas debilidades para controlar el otorgamiento de los recursos y para hacerle seguimiento, por lo que algunos observan que esta innovación y las redes que viene construyendo propenden más al clientelismo, de gran arraigo en la cultura venezolana, que al desarrollo de un poder popular fuerte y autónomo (García-Guadilla, 2007).
- d. Los CC son mini-gobiernos con demasiadas tareas que implican mucha disponibilidad de tiempo para quienes desean participar en ellos. También implica información y apoyos técnicos continuos por parte de

entes gubernamentales. En las entrevistas que hicieramos a integrantes de nuestros casos de estudio sobre el CC de su comunidad, una de los problemas que surgió fue que a diferencia de modalidades como la MTA, donde estaba claro qué instancia gubernamental proporciona los apoyos, en los CC pueden ser tantos, que en definitiva sucede que muchas veces no encuentran ningún apoyo oficial (MTA, Diario de campo, 2007).

- e. Se ha buscado con los CC superar la representación política tal y como está concebida en el modelo democrático liberal. De allí la figura de voceros(as) revocables en vez de representantes. Sin embargo, el tamaño micro de estos espacios, la falta o poca claridad sobre instancias intermedias y cómo funcionarían, la preferencia por la asamblea en detrimento del sufragio universal, directo y secreto, la dependencia al Presidente, la desvinculación con los municipios y estados, entre otras características, propende a desmejorar la calidad democrática del modelo político venezolano. Por su tamaño y características los CC están quizás bien concebidos para ser brazos ejecutores de políticas públicas micros y/o locales, pero aún esto es dudoso por el tamaño de los barrios populares venezolanos y la complejidad de los problemas, que una comunidad de 400 familias no puede abordar con eficiencia. Esa escala de los CC no permite que puedan tener capacidad para influir en los diseños y decisiones más generales de la sociedad, mucho menos sobre las políticas nacionales de la República. Por otra parte, el instrumento de la asamblea debilita el pluralismo político (López Maya, 2007).

El debate sobre los CC es cada vez más amplio. Habiendo el Presidente presentado como una nueva fase del proceso de cambios en Venezuela, la propuesta de construir un “socialismo del siglo XXI” la búsqueda a través de innovaciones participativas continuará. Hasta ahora ha sido enriquecedora para la sociedad la multiplicidad de miradas, concepciones y prácticas. La propuesta del CC tiende a uniformar el variopinto mundo popular, incorporando al sujeto popular al Estado. Y en eso recuerda el socialismo del siglo XX y sus desafortunados resultados para la democratización del Estado.

Afortunadamente, el rechazo a la reforma constitucional en diciembre de 2007 dejó abierta la posibilidad de repensar esta concepción y buscar quizás nuevos enfoques que permitan el surgimiento de un poder popular autónomo, necesario para una profundización de la democracia que el movimiento bolivariano ofreció en sus inicios.

## Bibliografía

- Arconada, Santiago (1996): "La experiencia de Antímano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, N° 4, pp. 155-168.
- Catuche (2007), Video elaborado por Andrea López L.
- Chávez, Hugo (2007): *Anteproyecto, para la primera Reforma Constitucional, Propuesta: del Presidente Hugo Chávez*, agosto de 2007.
- García-Guadilla, María Pilar (2006): "Ciudadanía, inclusión y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los CTU", *ponencia presentada en LASA 2006*, San Juan de Puerto Rico.
- \_\_\_\_\_ (2007): "El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los Consejos Comunales", *ponencia presentada en LASA 2007*, Montreal, Canadá.
- Gindin, Jonah (2005): "Chavistas in the halls of power, chavistas in the street", *Nacla*, marzo (copia digital).
- González, Ibiscay (2007): "Reunión Proyecto SISTRAM - Consejo Comunal de Barrio Unión del Sector el Manguito de Petare", Caracas (notas), noviembre.
- Gómez Calcaño, Luis y Margarita López Maya, (1990): *El Tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*, Caracas, CENDES-APUCV-IPP.
- Lerner, Josh (2007): "Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?" March 19, in [www.venezuelanalysis.com](http://www.venezuelanalysis.com) consultado en abril 2007.
- Ley de los Consejos Comunales (2006): sancionada por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela el 7 de abril y publicada en GO extraordinaria N° 5.806 del 10 de abril.
- López Maya, Margarita (2007): "Innovaciones participativas en la Caracas bolivariana", *ponencia presentada en LASA 2007*, Montreal, Canadá.
- MTA (2007): Diario de campo del día 27 de octubre.
- MTD y OCM (2006): Entrevistas realizadas a miembros de la MTA La Pedrera y la OCA Barrio Unión-Carpintero en la ciudad de Caracas.
- Naboa, Rafael (2007): "Consejos comunales y batallones del PSUV: clave de la campaña chavista", para Agencia France-Presse.
- OCA (s/f): "Memoria descriptiva, estatutos sociales y proyectos de la OCA Barrio Unión-Carpintero", Caracas, fotocopia facilitada por Jorge Madriz.
- Weffer, Laura (2007): "¿Cómo son las 24 horas de un consejero comunal", *El Nacional*, 31-12-2007.