



# Construcción política ciudadana y desarrollo en Venezuela\*

**Edgar Córdova Jaimes**

*Programa de Investigación Desarrollo de la Costa Oriental  
del Lago. Universidad Nacional Experimental*

*Rafael María Baralt. Venezuela.*

*cordovae@iamnet.com*

## Resumen

La participación ciudadana se vincula a la promoción del desarrollo endógeno por parte del Estado venezolano, ello se efectúa en medio de reacomodos estructurales para definir un nuevo modelo de organización político-económico surgido de la Constitución Nacional vigente desde 1999 que establece la participación ciudadana como elemento central de la democracia. Este precepto constitucional ha sido desarrollado mediante una serie de leyes, estableciendo, a nuestro juicio, una ciudadanía jurídica de amplio espectro: cambios recientes han establecido sistemas de participación como los Consejos Comunales para la planificación, diseño y ejecución de política pública. Se asume la premisa que la promoción de una economía que valora lo local, requiere la repolitización de la ciudadanía (construcción política), es decir convertir "la ciudadanía jurídica en ciudadanía política". El objetivo de la investigación es determinar las características que están teniendo la conformación y funcionamiento de los con-

\* El presente trabajo es parte de un proyecto de investigación "Desarrollo de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo", financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt.

sejos comunales, en particular, en la Costa Oriental del Lago del Estado Zulia. El tipo de investigación es de tipo documental y de campo mediante entrevistas y observación participante. Se observa que los Consejos comunales son estructuras promovidas desde el gobierno central, debilitando su potencial como mecanismos para la construcción ciudadana de espacios públicos que viabilicen el desarrollo endógeno.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, consejos comunales, desarrollo endógeno, ciudadanía jurídica.

## Citizen Political Construction and Development in Venezuela

### Abstract

Citizen participation is linked to the promotion of endogenous development by the Venezuelan State; it is carried out in the midst of structural re-adjustments purposed to define a new political-economic organization model that arose from the National Constitution in effect since 1999, which establishes citizen participation as a central element for democracy. This constitutional precept has been developed through a series of laws, establishing, in the author's judgment, a broad spectrum legal citizenry: recent changes have established participation systems, such as the Communal Councils, to plan, design and execute public policy. The assumed premise is that promoting an economy that values what is local requires the re-politicization of the citizens (political construction), that is, "converting the legal citizenry into political citizenry." The objective of this study is to determine the characteristics that the construction and functioning of communal councils are taking on, particularly on the East Coast of the Lake in the State of Zulia. Research is of a documentary, field type using interviews and participant observation. It was noted that the communal councils are structures promoted by the central government, weakening their potential as mechanisms for citizen construction of public spaces that make endogenous development viable.

**Key words:** Citizen participation, communal councils, endogenous development, legal citizenship.

## **1. Introducción**

La promoción del modelo de desarrollo endógeno implica la participación activa de los ciudadanos tendiente al establecimiento de los objetivos y las estructuras para la acumulación del capital social en función de las aspiraciones de los ciudadanos y potencialidades regionales y locales; la propuesta de este modelo responde a la visión neo-estructuralista del desarrollo, se propone como salida alternativa a la crisis y a los desajustes estructurales producto de la aplicación de programas neoliberales y de los efectos de la globalización.

La propuesta de cambio del modelo de desarrollo económico en Venezuela se realiza en medio de lo que el Gobierno Nacional ha denominado en el último año, “Socialismo del siglo XXI”; desde la formalidad, se señala que la participación protagónica del pueblo es la base de la nueva democracia fundada en el texto constitucional en 1999 y en 2006 se anuncia la etapa de consolidación de ese proyecto político, que de acuerdo al Ejecutivo Nacional ha superado la etapa de transición de ocho años desde 1998 hasta 2006, cuando el presidente Chávez ascendió al poder.

A partir de 2007 y como plan para la consolidación de lo que el Ejecutivo Nacional ha denominado “revolución”, se diseñaron cinco estrategias gubernamentales, que se han dado a conocer como lo “cinco motores”, dentro de los cuales dos apuntan al tema de nuestro interés: la “Nueva Geometría del Poder” y la “Explosión del Poder Comunal”, es decir, estaríamos en presencia del “empoderamiento” de los ciudadanos y el fortalecimiento de lo local como bases del nuevo desarrollo sustentable. Estos dos aspectos fueron centrales en la propuesta de reforma presidencial solicitada por el Presidente de la República, en enero de 2007, el cambio de la división política administrativa y la elevación de los Consejos Comunales como otro nivel de gobierno pero sin origen electoral, es decir que su constitución sería producto de la voluntad asociativa de los ciudadanos, y realizarían múltiples actividades en la administración pública local en detrimento de los Consejos Municipales y Alcaldías.

El tema de la participación ciudadana en Venezuela ha tenido un importante desarrollo, desde lo formal, se recoge en el texto constitucional y se desenvuelve en una gran cantidad de textos legales, conformando desde nuestra óptica lo que podríamos denominar una “*ciudadanía jurídica*”; se han llevado a cabo cambios al sistema de planificación nacional, cuando se modifica la Ley de Poder Público Local (08 de junio 2005) así como la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (6 de mayo de 2002), en la cual se establecían los Consejos Comunales como estructuras de articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos que permitieran el ejercicio directo de la gestión, en abril de 2006 se sanciona la Ley de Consejos Comunales (1).

A partir de ello, se debilitan las estructuras locales de participación pre- existentes como las asociaciones de vecinos entre otras, y se colocan a los ciudadanos dentro de una sola estructura superior ejecutiva, conformándose unas especies de estructuras gubernamentales paralelas ejecutoras de la política nacional frente a los gobiernos locales, Alcaldías y Concejos Municipales, es decir, una administración pública paralela. Los Consejos Comunales, formalmente son instancias que potencialmente favorecen la creación de espacios para la deliberación ciudadana y la emanación de agendas sociales tendientes a convertirse en decisiones y políticas concretas por parte del poder público en cualquiera de sus tres niveles, nacional, estatal o municipal. El aspecto que nos interesa desde este trabajo, es conocer, si este proceso de conformación de los consejos comunales ha coadyuvado a la repolitización de la ciudadanía sobre las bases políticas construidas desde la sociedad; como fase política para el desarrollo endógeno. Asimismo, esta reflexión nos lleva al objetivo de determinar las características que están teniendo la conformación y funcionamiento de estas estructuras promovidas desde el gobierno central.

Resulta importante desde esta investigación encontrar aquellos elementos presentes en el objeto de estudio, que permitan confrontar desde la racionalidad crítica, el dato empírico extraído de la

realidad con la construcción tanto teórica, filosófica e ideológica implícitas en las propuestas y estrategias para alcanzar los equilibrios sociales y políticos de desarrollo y participación ciudadana, es así como la sinergias y/o crisis entre ambos datos entre lo empírico y lo teórico (participación–desarrollo) resultan un elemento central en el que hay que colocar el interés tanto de los que se ocupan del estudio de estos temas urgentes como de la sociedad para empujar desde lo social las correcciones correspondientes a los fines que tales objetivos y estrategias cumplan cabalmente con su intención de lograr mas democracia, es decir, una inclusión y repolitización verdadera de la ciudadanía.

Nos hemos propuesto inicialmente el objetivo de realizar las reflexiones y el acercamiento inicial al proceso que ocurre en una zona clave para la economía política del país que nos permita dibujar las primeras líneas de análisis orientadoras de la investigación, de manera de “establecer las características en la formación y funcionamiento de las estructuras para la participación ciudadana en la Costa Oriental del Lago”, mediante el cual se pretende conocer aspectos centrales que definirían si se trata de un proceso que apunta a la repolitización de los ciudadanos, es decir, de una redistribución horizontal del poder.

Hemos seleccionado para realizar las primeras observaciones al Municipio Lagunillas del Estado Zulia, Costa Oriental del Lago Maracaibo (2), localidad en la cual se encuentra instalada la industria petrolera nacional, que representa el 40% de la producción petrolera nacional. La aplicación de observaciones mediante un cronograma de entrevistas a actores clave en la conformación de los Consejos Comunales, como expresión o indicador de participación, representantes del gobierno local y central, así como la revisión documental fueron las pautas seguidas para esta investigación.

## **2. La Participación Ciudadana como proceso de Construcción Política**

a) La participación ciudadana la abordamos como con un proceso de “construcción política”, es decir, estamos hablando de un tipo de participación con reales posibilidades de llevar a cabo la acción social concertada y autónoma, que pueda hacer presión sobre las agencia gubernamentales de cualquier nivel del poder, para convertir las necesidades socializadas e incluso individuales en políticas tendientes a la satisfacción de las mismas.

Partimos de la siguiente premisa; en la medida en que las organizaciones ciudadanas se encuentren cooptadas o controladas de alguna forma por cualquier organización perteneciente al Estado en cualquiera de sus niveles, pierden autonomía y se convierten en instancias gubernamentales. Desde esta perspectiva, el Estado puede e incluso debe jugar un papel de acompañamiento, más no de ductor del proceso de organización ciudadana.

De tal manera que la autonomía para la participación ciudadana (más allá de la ejecución de políticas y aprovechamiento de recursos) resulta necesaria la construcción de alternativas de desarrollo local, se requiere que el proceso de construcción se sustente en el diálogo de diversos actores con intereses públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y hasta excluyentes entre si, ello implicaría, el reconocimiento del otro *versus* la exclusión, que se desmitifique el fetichismo del voto como máximo camino para la participación y se viabilicen mecanismos para lograr consenso; lo cual refleja la complejidad social de la cual debe dar cuenta tal proceso político.

La conformación y funcionamiento de estructuras populares de participación, para el diseño y/o ejecución de la política en las localidades, particularmente la que corresponde a los Consejos Comunales como expresión de la participación ciudadana; involucraría la construcción de espacios y esferas públicas no estatales (Bresser Pereira y Cunill, 1998), de deliberación en las cuales, la estandarización de for-

mas y procedimientos emanados de instancias gubernamentales y el control son contrarias a la creatividad social.

b) El desarrollo local refiere a una respuesta original, endógena, con protagonistas explícitos, identificados, ante un entorno de flujos cambiantes, de tendencias exógenas fuertemente condicionantes, de desafíos e incertidumbres crecientes. Refiere a una discrecionalidad (desde el lugar y desde la gente) de los procesos de desarrollo (Madoery, 2001), siendo que es un enfoque que amerita construcción por parte de la gente e implica además compromisos políticos creados en esa construcción. Asimismo, este modelo de desarrollo significa, a nuestro juicio, un concepto de lo local no sólo en el plano geográfico-físico de los indicadores de la racionalidad económica, sino la creación de un espacio social de capacidades y limitaciones para llevar a cabo las tareas del desarrollo y un producto de las capacidades y los compromisos.

En palabras de Madoery (2001) el enfoque dibuja una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo. Surge entonces la necesidad de rediseñar las articulaciones entre diferentes escalas del gobierno y administración que rescate la visión territorial del desarrollo, las dinámicas específicas que se dan a nivel meso, parte de la hipótesis que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social.

La revalorización de lo local más allá del plano de espacio físico como sujeto activo (Vázquez Barquero, 1998), es decir, como conjunto de personas consensuadas en un proyecto consciente que amalgama la diversidad, implicaría una eficacia práctica política. En este punto resulta relevante el aporte neo-institucional, ya que ubica los temas de desarrollo alrededor de actores, sus relaciones y los entornos donde actúan (las reglas de juego) representando recursos antes que obstáculos para el desarrollo.

### **3. El espacio local de la acción: actores, dinámicas productivas y capacidades de desarrollo**

La Costa Oriental del Lago de Maracaibo (COLM), en el Estado Zulia, es una sub-región cuya base de desarrollo económica ha estado signada por la actividad primaria de extracción petrolera, como petroquímica y metalmecánica, además de la actividad extractiva. La COLM posee potencialidad agrícola y agropecuaria, con escaso desarrollo, lo que en su conjunto dibujan una dinámica productiva particular, a partir de estas realidades se ha generado un modelo *sui generis* de organización social que se ha expresado entre otras cosas en el diseño urbanístico que la industria petrolera trajo consigo, por otra parte, en una inmigración a la zona provenientes de distintas partes del país, así como del extranjero, particularmente europea.

#### **3.1. Tejido social: actores y capacidades de desarrollo**

La existencia de sindicatos, universidades, organizaciones políticas, ciudadanas, gremiales, profesionales, ONG, así como de medios de comunicación locales, (diarios impresos, emisoras de radio y televisión) han favorecido la construcción de un discurso social de diversa índole, sin embargo y a pesar de que se ha observado crecimiento, hay déficit en el desarrollo, producto de la dinámica económica nacional y de los obstáculos que la matriz estado-céntrica genera.

Por otra parte, la política de reforma del Estado Venezolano y la descentralización de competencias llevadas a cabo en las décadas de los años 80' y 90', no llegaron a establecer mecanismos viabilizadores para lograr la superación de los déficit en el desarrollo; el logro en materia de la posibilidad de elección de alcaldes y gobernadores para comprometer a la administración local con los ciudadanos, significó sin duda un avance positivo pero no suficiente ya que se siguió, en un alto porcentaje, una dinámica que tendió a reproducir patrones tradicionales de hacer política.



#### **4. Construcción ciudadana: repolitización *versus* cooptación**

En Venezuela, la construcción de espacios para la deliberación y participación ciudadana han estado relacionadas con el tema de la gobernabilidad, la organización administrativa del Estado, los enfoques sobre el desarrollo y el tipo de democracia. Eso ha llevado a la construcción de una arquitectura institucional, que favorece formalmente la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en la producción de bienes y servicios.

La reivindicación de la ciudadanía legalmente establecida y del diseño institucional construido sobre la base de reformas de la administración, (en lo que hemos denominado en este trabajo ciudadanía jurídica), es decir de la acción de las “personas portadoras de intereses y derechos consagrados constitucionalmente”, han resultado ser insuficientes para la repolitización ciudadana:, ha estado atravesada por mediaciones partidistas en la dinámica oficialismo-oposición en una polarización evidente de la vida ciudadana en el país, la lucha de dos fuerzas, realizadas mediante los recursos materiales y operativos que ambas poseen. Oponemos el concepto de repolitización al de cooptación,: la repolitización basa su existencia en la autonomía, autorregulación y construcción de consenso elaborado socio-políticamente, la cooptación tiene lugar a partir del control de estructuras ajenas a la dinámica natural de los ciudadanos que participan produciéndose el desplazamiento de los intereses locales.

La participación implica la construcción de una esfera pública, como orden simbólico relacional en donde los ciudadanos dan significado y sentido a sus acciones. La dimensión cívica se relaciona con la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, donde se comparten un sistema de creencias respecto a los poderes públicos, la sociedad y el conjunto de derechos y deberes que atribuyen a la condición de ciudadanos (Fleury, 2004). Es decir, que no basta sólo con el reconocimiento jurídico de la ciu-

dadanía, debe existir la posibilidad absoluta para la construcción política de esa ciudadanía jurídica en el plano del espacio público, como escenario para la negociación, representación y/o concertación, donde el Estado juegue un papel de acompañamiento, más no de ductor del proceso, es decir el marco de la autonomía es indispensable para lograr el diseño de alternativas de desarrollo y de mecanismos para el diálogo de intereses, públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre sí.

A partir de lo antes planteado, seguimos a Fleury (2004) cuando señala, cuatro principios o elementos que deben estar presentes en la construcción de la democracia participativa: 1) El reconocimiento de los contrarios y del conflicto, 2) La participación efectiva en la deliberación, que lleva la inclusión política a partir de una garantía más allá de lo procedimental como el voto por ejemplo; 3) La redistribución, (ahora bien, sí no hay participación y hay redistribución, la mera redistribución no cambia las condiciones estructurales), no habría construcción de ciudadanía, y 4) La obtención de una base objetiva como resultado de esa construcción ciudadana, es decir, de resultados obtenidos del ejercicio de la deliberación en ese espacio público de relaciones políticas en el marco de autonomía.

De tal manera que, de acuerdo a nuestro análisis, estos aspectos señalados por la autora apuntan a la conformación y funcionamiento de las estructuras de participación ciudadana como los Consejos Comunales, es decir, del diseño de agendas con base social para que se conviertan en política pública y de los mecanismos de gestión y contraloría social.

Es así entonces, que para el logro de un desarrollo endógeno la participación política real de los ciudadanos es vital, el concepto de desarrollo endógeno tiene en la participación política de los actores sociales un elemento estructural. Tal y como lo refiere Pipitone (2005), el desarrollo, sobre todo en las fases iniciales y críticas de transformación profunda de las estructuras económicas preexistentes, significa el surgimiento de tensiones inesperadas, proble-

mas inéditos, desequilibrios nuevos sin remedios canónicos, correcciones de rumbo y capacidad autocrítica. En las fases iniciales del desarrollo acelerado, los accidentes no son la excepción, son la regla, aunque se trate de una regla curiosa que, como la muerte, es impredecible en tiempos y causas.

La revalorización de lo territorial en el esquema endógeno, implica no sólo poner atención al espacio como estructura física, lo local implica, el reconocimiento de los actores, del desarrollo humano, en una perspectiva constructiva; “el desafío de nuestra sociedad no es sólo identificar actores, relaciones y entorno de actuación, sino *construirlos*. El actor de desarrollo local necesita ser construido, sus capacidades de interacción necesitan ser promovidas y las reglas de juego establecidas. Nuevamente nos vuelve a aparecer la necesidad de concebir al desarrollo como proceso de construcción. “La visión del *desarrollo endógeno* -a partir del rescate de los aportes del desarrollo humano, del institucionalismo, así como de las distintas corrientes económicas- plantea cambios en los presupuestos epistemológicos, que se contraponen a la matriz reduccionista y permiten entender que el desarrollo tiene *lugar* y *sujetos* y verlo como proceso de construcción que revaloriza actores, relaciones y contextos” (Madoery, Op.cit.:7).

El establecimiento de una economía social mediante la visión del desarrollo endógeno implica una dinámica social que sirva de soporte a dicha estrategia gubernamental. Las tensiones entre las propuestas de construcción ciudadana y el plano de la realización política de la ciudadanía jurídica, es un espacio que requiere explicación a objeto de lograr su comprensión, lo cual implicaría una necesaria y cuidadosa observación de estos procesos para evaluar sus alcances.

## **5. La creación de los Consejos Comunales: La emergencia de la participación popular**

La creación de los Consejos Comunales, desde nuestro criterio ha pasado por tres etapas, la primera de ella como elemento estructural del sistema nacional de planificación (SNP) cumpliendo un

papel articulador en la toma de decisiones a nivel local; la segunda estaría marcada con la desafectación de estos mecanismos de participación del sistema de planificación mediante la aprobación de la ley de Consejos Comunales (abril 2006) (3) donde se les asigna un papel ejecutor de políticas públicas y lo colocaría como una estructura dependiente del ejecutivo, quien le otorga personalidad jurídica, financiamiento directo, y por ende control político, la tercera estaría definida a partir de 2007, cuando se ha iniciado la propuesta para una reforma de la Constitución Nacional propuesta por el Presidente de la República, mediante al cual se organizaría la administración y ordenación administrativa y política, a partir de los Consejos Comunales, esta etapa que se está iniciando al momento de escribir estas reflexiones, promete un cambio del modelo de administración pública en el país (4).

La aprobación de la Ley Especial de los Consejos Comunales y por ende, la modificación del Sistema Nacional de Planificación Pública, se efectúa en medio del inicio del año electoral (que transcurrió en 2006 y que terminó con el triunfo del presidente Chávez el 4 de diciembre de ese mismo año, para su segundo mandato de seis años), en una especie de emergencia por la participación ciudadana promovida desde el gobierno nacional, la creación, como meta inicial por parte del gobierno de 50.000 Consejos Comunales ha sido acompañada por una enorme promoción y publicidad gubernamental por diversos medios públicos (Uzcátegui, 2006). El artículo segundo de la ley Especial de los Consejos Comunales define a éstos de la siguiente manera:

“Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración 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 justicia social” (5) (subrayado nuestro).

Como puede observarse, de la definición legal de estas instancias se desprende un carácter ejecutor de políticas públicas, lo que desde nuestra óptica coloca a estas organizaciones en receptoras y ejecutoras de proyectos, y bajo el control de la administración pública nacional. Esta definición se acerca bastante a la definición de poder comunal que establece el Ministerio para la Participación Popular y Desarrollo (MINPADES), veamos como es definido el poder desde esta instancia gubernamental: "Poder es la capacidad que tiene una persona, un grupo o sector social para usar y disponer de recursos propios o que se les han encomendado. Es la capacidad para realizar una idea. Es el hecho de tener la fuerza para concretarla" (Minpades, 2006) Así se le otorga un carácter ejecutor de recursos en procura de objetivos públicos, se pone más acento en la definición en el cómo, que en el qué.

Por otra parte, la Ley en su artículo sexto (6) constituye a la "Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas", como la máxima instancia de decisión, en los siguientes términos: "*La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince (15) años (...)*", dentro de las atribuciones se destacan: aprobar el Plan de Desarrollo de la Comunidad y definir y aprobar los mecanismos necesarios para el funcionamiento del Consejo Comunal. Estas atribuciones sugieren autonomía en las definiciones por parte de las comunidades organizadas, sin embargo, la ejecución, la provisión y los niveles de dependencia que se establecen para llevar a cabo los proyectos derivan en una estructura de subordinación del Ejecutivo Nacional, por cuanto tales proyectos requieren de la aprobación de agencias gubernamentales para la provisión de los recursos financieros para su ejecución (7).

Sin embargo, la transferencia de los recursos no ha sido clara y en el plano de la realidad por lo menos en los consejos comunales estudiados en la Costa Oriental del Lago, ha sido muy poco lo que se ha logrado salvo pequeños créditos para proyectos menores de escaso impacto en el desarrollo económico. Al Estado financiar di-

rectamente la ejecución de la política nacional y autorizar dicha participación simplemente estas organizaciones se convierten en estructuras gubernamentales.

Los Consejos Comunales deben registrarse ante una comisión presidencial municipal, así como en el Ministerio de Participación y Desarrollo Social (Ministerio del Poder Popular para la Participación desde enero de 2007) es requisitoria y mediante este acto administrativo se otorga personalidad jurídica a estas organizaciones comunitarias. Veamos lo que al respecto señala el artículo 20 de la ley respectiva:

“Los consejos comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Copia del registro será consignada ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública. El registro de los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley”.

A lo anterior podríamos agregar la necesidad de una comisión promotora provisional en cada sector vecinal para la creación de los Consejos Comunales, en la cual de acuerdo a la ley sancionada debe estar un representante designado por la Comisión Presidencial (artículo 15 numeral 1).

## **6. Conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales**

Nos hemos ocupado del proceso de conformación de los Consejos Comunales, que tiene lugar a partir de la promulgación de la Ley Especial antes citada, y por supuesto de la declaración de la estrategia gubernamental definida “explosión del poder comunal” o quinto motor, como pasó para el establecimiento, según el gobierno nacional, del socialismo como forma política de organización del Estado (8).

De acuerdo al Ministro de Participación y Desarrollo Social, a la fecha de marzo 2007, existen un total de 19.500 Consejos Comunales debidamente registrados y autorizados. El gobierno decidió aumentar en el presente año dicha cifra a 30 mil, mientras que el tope máximo sería la conformación de 50.000 (Ramón, 2007). Una de las características que ha tenido este proceso, es la velocidad y la emergencia como se presentó y dio inicio, lo que se demuestra con los tiempos en los cuales se definió la ley respectiva de los Consejos Comunales, así como la primera asignación directa por la Presidencia de la República antes de las elecciones presidenciales llevadas a cabo el 4 de diciembre de 2006, en las que sale triunfador el presidente Chávez, de un monto estandarizado para todos aquellos Consejos Comunales que se encontraran conformados a la fecha de antes de diciembre de 2007, lo cual ocurrió sobre todo en la zona central de país.

El anuncio de la conformación de los Consejos Comunales, ya no como parte del entramado del Sistema Nacional de Planificación tal y como lo establecía la Ley de Consejos Locales de Planificación, trajo un entusiasmo significativo en las comunidades que ven en dichas estructuras una vía para convertir las agendas populares en decisiones políticas que impacten verdaderamente las transformaciones de las condiciones deficitarias en la vida local ciudadana. Pero no sólo despertó el interés de las corporaciones políticas para aprovechar dichos espacios para reproducir las prácticas que les permitan influenciar y detentar el poder desde las bases. De tal manera que la conformación de los Consejos Comunales ha estado atrapada en la diatriba oficialismo- oposición, por una parte el Estado con evidentes ventajas tanto legales como materiales, y por el otro por los partidos y grupos políticos adversos al gobierno que intentan recuperar los espacios perdidos o mantenerse en los que poseen.

## **7. La participación en la Costa Oriental del Lago: reproducción política y desarrollo inacabado**

Como producto de las elecciones regionales para gobernadores y alcaldes celebradas en agosto 2004, las fuerzas políticas oficialistas obtuvieron la mayoría de las gobernaciones. Uno de los Estados que no logró controlar el oficialismo fue el Estado Zulia, el estado petrolero del país, donde un partido de la oposición ha dominado por años tanto la gobernación del Estado como la mayoría de las Alcaldías en los Municipios que conforman el territorio regional (9).

Uno de los siete municipios que conforman el Estado Zulia es el Municipio Lagunillas, ubicado en la Costa Oriental del Lago (COL), sub-región que aporta el 40% de extracción petrolera de la nación. Para el año de 2005, existían en el Estado Zulia 3.486.850 personas, el 21% de ese total de habitantes se encuentran en la Sub-Región COL, aproximadamente 680 mil personas de las cuales unas 200 mil habitan el Municipio Lagunillas (Gómez Torres, 2007).

El Municipio Lagunillas está integrado por cinco parroquias (10), de acuerdo a datos emanados de la Comisión Municipal presidencial aportadas a la Dirección de Participación Ciudadana de la Alcaldía del Municipio Lagunillas, existen formalmente registrados hasta la fecha junio 2007, 61 Consejos Comunales (11), a pesar que de acuerdo a estimaciones de la Dirección de Participación de la Alcaldía deberían estar conformados 299 aproximadamente. Diversas causas han incidido en el número y conformación de dichos consejos comunales veamos algunas de las características en cuanto a su conformación y funcionamiento en las que se observan algunas variables que han incidido de acuerdo a observaciones realizadas para esta investigación.

**Problemas de reconocimiento:** La conformación de los Consejos Comunales en el Municipio que hemos observado ha estado caracterizada por el conflicto, entre representantes del gobierno, ciudadanos y representantes políticos de actores identificados con la oposición, la promoción se ha visto influenciada y mediada



por actores, en lucha por liderar los procesos, lo cual ha sido favorecido, de acuerdo a la opinión de algunos ciudadanos por “las lagunas en la ley de Consejos Comunales” (12), que dentro de algunas de las cosas dificulta el cálculo del número de familias en las respectivas parroquias, lo que llevó al hecho que varios grupos promotores realizaran “Asambleas de Ciudadanos”, para la conformación de los Consejos Comunales en el mismo sector, ocasionando conflictos importantes de legitimidad, quedando en manos del representante del gobierno decidir a quien correspondía el derecho de establecer el Consejo Comunal respectivo, ello ha erosionado el reconocimiento entre los ciudadanos y el Estado para la acción política de éstos.

La diferencias marcadas entre los actores que compiten por el poder, se han presentado al interno de los mismos grupos claramente identificados con el oficialismo, diputados a las Asambleas Regional y Nacional y el estamento militar, los civiles por debilitar la presencia del representante militar debido al protagonismo e identificación de las comunidades como mediador militar entre las comunidades y las fuentes oficiales de previsión de recursos, lo que estaba fortaleciendo la imagen de este representante en desmedro de la posición de los representantes civiles de los partidos de la coalición oficialista (13).

**Debilidad en la participación:** En las fases iniciales para la conformación de las Asambleas de Ciudadanos, las comisiones electorales, así como la designación de las vocerías y posterior integración tanto de las unidades ejecutivas, de control social y financiera, logró la movilización y marcado interés por llevar a cabo los proyectos; en una segunda fase se ha observado dificultades serias para la integración, coordinación de los organismos comunitarios (mesas de agua de energía etc.) así como efectuar las reuniones, ello podría ser explicable por algunas razones:

-Las motivaciones para participar; un elemento es la cultura poco participativa que se expresa como resultado de malas expe-

riencias anteriores, donde los ciudadanos no han visto, lo que Fleury denomina, “retribución de la participación”, es decir, no se ha obtenido una base objetiva producto del esfuerzo participativo, a ese aspecto se le añadiría lo que manifiestan algunos comuneros en entrevistas realizadas como las “trabas que en la Comisión Presidencial ponen a los Consejos Comunales no afectos al gobierno nacional”, recordemos que el Municipio Lagunillas es un territorio tradicionalmente “opositor” y que el gobierno y grupos políticos locales en poder han cooptado el proceso de conformación de estas organizaciones comunitarias.

-Un aspecto que se desprende de las opiniones que mencionan los ciudadanos involucrados en los Consejos Comunales entrevistados, es que los ciudadanos han priorizado la cuestión laboral de los miembros de la comunidad, por lo cual las estrategias de vinculación con la empresa petrolera PDVSA en procura de empleos temporales (14), para los miembros y habitantes de las comunidades (barrios y sectores) , en un alto grado los cargos en los 62 Consejos comunales observadas las vocerías están ocupadas por hombres, a diferencia del caso de los Consejos Comunales del centro de país, los cuales son liderados, más las mujeres, en el caso particular de este Municipio los comités de desempleados, que son liderados por hombres, han logrado movilizar y ubicarse en cargos de vocería ocupando gran parte de las acciones, descuidando otros aspectos tendientes a la construcción de agendas colectivizadas y desarrollo de proyectos comunitarios.

En el imaginario de los ciudadanos, la máxima aspiración está en lograr ser contratado en la industria petrolera ello por los beneficios a través del contrato colectivo petrolero. En este caso se ha reproducido una acción que cumplan las Asociaciones de Vecinos como tramitantes de soluciones ante el gobierno municipal, en medio de lo cual se generan transacciones que terminan debilitando el trabajo comunitario poniéndolo al servicio del poder formal sea el central o el municipal.

Otro aspecto que se observa es la idea de representación que tienen los miembros de los Consejos Comunales, lo que ha impedido la necesaria construcción horizontal de la organización, ello además debido a la cultura política de los ciudadanos, ha sido potenciado por los actores que han mediado el proceso de formación y funcionamiento de estas estructuras en el caso que estamos analizando. Ello se expresaría en la búsqueda de medición de fuerza cuantitativa por la que luchan los que en medio de la polarización política (dicotomía-oficialismo-oposición) teniendo como resultado la priorización de los mecanismos clásicos de la representación, como “el voto por opciones”, y no “la construcción de consensos” mediante el diálogo.

Una estrategia seguida por Fundacomún (15) (a través de PDVSA) y la Dirección de Participación Ciudadana de la Alcaldía del Municipio Lagunillas, ha sido la facilitación de cursos y talleres diseñados para orientar y asesorar a las comunidades en materia de participación y conformación de Consejos Comunales; de acuerdo a la Dirección de Participación de la Alcaldía, ha sido un trabajo extra motivar a los ciudadanos para que asistan a las actividades programadas correspondientes de los cursos de formación.

**Pobre distribución- desarrollo deficitario:** Los beneficios materiales de la participación, es lo que Fleury (2004) denomina obtención de una base objetiva ha sido un aspecto que se ha instalado en el colectivo, “no vemos los resultados de la participación”, más allá de la conformación de las estructuras del Consejo Comunal, se aprecia frustración debido al hecho que los “proyectos de inversión social” presentados ante los entes financiadores, algunos con asistencia de ciertos profesionales, han sido rechazados, debido, “a problemas de forma”; los comuneros señalan que no existe uniformidad en los criterios técnicos para la realización de los proyectos (16).

Esta situación ha afectado la aprobación y concreción de los proyectos e incorporación de mecanismos de redistribución en las comunidades, para aquellos miembros de los Consejos Comunales que se muestran contrarios al oficialismo, señalan como motivo de

esta situación la vinculación del Consejo o de sus miembros con la oposición... se financian, en los entes o gabinetes móviles aquellos proyectos que provengan de conglomerados afectos a la administración gubernamental nacional.

En noviembre del año 2006, el Presidente de la República otorgó la cantidad de 30 millones de bolívares a todos aquellos Consejos Comunales por proyecto (17), incluso antes de su creación estarían disponibles los fondos, lo cual se concretó para algunos proyectos y fundamentalmente a los Consejos comunales ubicados en la zona capital y central del país. Dicha uniformidad en el monto, sin precisión del o los proyectos terminó por desechar quizás proyectos importantes para las comunidades y ejecutar aquellos de menor importancia para éstas.

Para el desarrollo endógeno y por supuesto para la realización política de la comunidad, se necesita el desarrollo de las competencias o potencial de los actores en función de las dinámicas económicas, a pesar de haberse declarado una política de acompañamiento en ese sentido los resultados en la conformación de los Consejos Comunales en el Municipio Lagunillas son sencillamente pobres y no ha mejorado los niveles de repolitización de la ciudadanía en una localidad clave y estratégica para la nación por sus características económicas, zona de producción petrolera (40% de la producción nacional aproximadamente un millón de barriles diarios de petróleo) sin contar que la conformación de las comunas, ciudades y Consejos Comunales fueron la base del socialismo del siglo XXI propuesto en el pasado proyecto de reforma constitucional.

Una de las pautas generadas a partir del gobierno es organizar los Consejos Comunales alrededor de los programas sociales denominados "Misiones", lo cual se ha logrado mediante la incorporación de éstas a las actividades educativas, de salud etc. generando ingresos a los beneficiarios, cumpliendo funciones diversas, electorales, de promoción social, seguridad y defensa y otras, con apoyo directo de la empresa petrolera nacional PDVSA.

## **8. Conclusiones**

Los ciudadanos se encuentran atrapados en la dinámica inclusión–exclusión, en la dicotomía oficialismo-oposición dentro de lo que ha sido la absolutización de mecanismos formales para la incorporación a la red ciudadana que organiza el Estado mediante sus ministerios y agencias, lo cual apunta a un proceso de reproducción de estructuras de poder verticalizadas. La creación de una gran cantidad de expectativas, en la población que se vio excluida por muchos años al acceso a servicios sociales y de diversa índole, ahora han servido como disparador para la organización y movilización de la población alrededor de esa nueva institucionalidad, otorgándole niveles importantes de legitimidad a las acciones del gobierno nacional. Lo cual se ha denominado participación ciudadana, más como reivindicación de la ciudadanía jurídica, en procura de acceso a beneficios y derechos largamente negados, que como accionantes de una participación política efectiva, nos encontramos con una ciudadanía pasiva-receptora de la distribución petrolera, movilizada pero no claramente participando. Esta situación otorga autonomía política a los partidos que detentan el poder nacional o localmente, pero no al ciudadano. Lo anterior ha servido para el establecimiento de una administración paralela, a la vieja burocracia tradicional, para la prestación de servicio y registro de la población, lo que ha facilitado el control y evaluación política. Por otra parte, la conformación de Consejos Comunales vinculados a los programas centrales sociales (misiones) como un mecanismo coadyuvante del proyecto de desarrollo endógeno que ha sido promovido por el gobierno central, le ha otorgado mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, evitando posibles desviaciones producto de la ejecución por parte de la burocracia tradicional. Ello ha contribuido a otorgarle mayor flexibilidad, capacidad de control y adaptación a las tensiones políticas que se presentan, producto de la crisis que han generado los cambios en progreso; es una administración políticamente eficiente pero sin construcción política, no es más democrática que la administración

tradicional, por lo que estaríamos en presencia de una suerte de reproducción de formas más o menos tradicionales.

La promoción del desarrollo endógeno en el país, ha mostrado deficiencias de implementación por parte del Estado, en la fase de acompañamiento para elevar las competencias de las comunidades y los montos destinados (por diversas vías) no han logrado sus objetivos de cobertura e impacto, en las observaciones realizadas en el municipio seleccionado la promoción de las cooperativas empresas de producción, ha sido el producto de la dinámica impuesta por las actividades que realiza PDVSA y dependientes del apoyo financiero y presupuestario del gobierno central.

### Notas

1. Sancionada el 04 de abril de 2006, por la Asamblea Nacional, el proyecto fue discutido y aprobado en primera discusión el 02-03-2006, se dio una segunda discusión el 23-03-2006.
2. Conformada por siete municipios; Miranda, Santa Rita, Cabimas, Simón Bolívar, Lagunillas, Valmore Rodríguez y Baralt.
3. Gaceta Oficial Nro. 5.806 del 10 de abril de 2006 por la Asamblea Nacional, el proyecto de ley fue discutido y aprobado en primera discusión el 02/03/2006, se le dio una segunda discusión el 23/03/2007.
4. Se celebró un referéndum constitucional el día 02 de diciembre de 2007, se le propuso al cuerpo electoral venezolano modificar 46 artículos (33 modificaciones presentadas por el presidente venezolano el 15 de agosto pasado, y otras 13 introducidas por la Asamblea Nacional) de la Constitución Nacional. Se agrupó en dos bloques para que el ciudadano aprobara SI o NO cada uno de esos bloques; en el primer grupo, llamado '**Bloque A**', estuvo integrado por 46 artículos este bloque incluyó la **reelección indefinida para el cargo de Presidente de la República**; el fortalecimiento de los poderes del presidente con autoridades regionales elegidas por el gobierno central; la creación de una economía socialista; el fin de la autonomía del Banco Central, y el **nacimiento del poder popular** basado en los consejos comunales (creación de las comunas) contenía además **beneficios sociales**; como la reducción de la jornada laboral a 6 horas diarias; la creación de una seguridad social para trabajadores independientes y la reducción de 18 a 16 años la edad para votar. El '**Bloque B**', por su parte, quedó integrado por 23 artículos, el más polémico suprime algunos atributos del derecho al debido proceso para mecanismos de

- expropiación por razón de utilidad pública y de información por parte de los medios de comunicación en los estados de excepción; además del voto universal en las universidades autónomas. Ambos Bloques resultados votados negativamente en las elecciones.
5. El subrayado es nuestro.
  6. Capítulo II, Integración y organización del Consejo Comunal, Atribuciones de la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas.
  7. La Ley crea un Fondo Nacional de los Consejos Comunales. **Artículo 28.** Se crea el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, como servicio autónomo sin personalidad jurídica, el cual estará adscrito al Ministerio de Finanzas y se regirá por las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento. Tendrá una junta directiva conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros y Ministras. Al respecto, indica Armas (2007), “cuando se autorizó la Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, el Ejecutivo Nacional ordenó cambiar los porcentajes de las asignaciones, de manera que los fondos programados a través de FIDES y LAEE, 42% se distribuirán a los gobernadores, 28% a los alcaldes y 20% a los Consejos Comunales”, de acuerdo con declaraciones del Diputado Sanguino (oficialista) a partir de la reforma de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Especiales, dicha reforma consistirá en destinar 50% de la asignación a los Consejos Comunales y el restante 50% se distribuirá entre los gobernadores y los alcaldes. Como puede verse los niveles subnacionales de gobierno se debilitan frente a una estructura, que aún a la fecha de escribir este trabajo no está clara.
  8. Recordemos que de acuerdo al presidente Chávez, Venezuela se haya inmersa en una “revolución”, que desde 1999 ha recibido diversas denominaciones, a) Revolución Democrática, b) Revolución Bolivariana y más recientemente c) Socialismo del siglo XXI, las bases ideológicas y programáticas están en construcción, a pesar que ya se inició la fase de la conformación de un partido, inicialmente denominado “Partido Único Socialista de Venezuela- PSUV”.
  9. El partido “Un Nuevo Tiempo“ de base social demócrata, surgido de una división del antiguo e histórico partido Acción Democrática (AD), inicialmente regional y desde 2007 un Partido nacional.
  10. El Municipio Lagunillas, Capital Ciudad Ojeda, está integrada por cinco parroquias: Venezuela, Libertad, Alonso de Ojeda, Campo Lara (rural) y Eleazar López Contreras.
  11. La Comisión presidencial ha tenido su sede en el Destacamento 33 de la Guardia Nacional del Municipio Lagunillas(el representante presidencial era un efectivo de la Guardia Nacional con grado de sargento), hasta reciente fe-

- cha, cuando ha sido trasladada a una oficina de coordinación regional de FUNDACOMUN (Fundación para el desarrollo Municipal) organismo adscrito al Ministerio de Participación y Desarrollo, ubicada en la ciudad de Maracaibo capital del Estado Zulia, ubicada aproximadamente a 100 kilómetros de Ciudad Ojeda, capital del Municipio Lagunillas.
12. La Ley no posee reglamento, por lo que la interpretación de los mecanismos y procesos da lugar a conflictos marcados por los intereses de los promotores.
  13. Cabe señalar que este Municipio es gobernado por la oposición, desde su creación como tal, ha permanecido en el poder el partido social cristiano (COPEI) por espacio de 28 años, lo que le ha permitido la generación de una estructura clientelar importante.
  14. Como producto del paro petrolero ocurrido en 2003, y el despido de 18.000 empleados de la industria petrolera, abrió puestos de trabajo vacantes en las diferentes niveles de la empresa, gran cantidad de personas de otras regiones del país llegaron al municipio para opcionar por esos puestos.
  15. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal, organismo adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Participación y protección Social, antes Desarrollo social.
  16. Fundacomún, ha diseñado un Proyecto de Asistencia Técnica Comunitaria con **fecha de inicio** 2 de enero de 2006, cuya cobertura son los 24 estados. Con un **presupuesto:** 6.714.038.683 Bs. (3.130.654 Dólares aprox.) el **objetivo era:** brindar asistencia técnica a las comunidades para fomentar su organización en Consejos Comunales y así lograr elevar su calidad de vida, capacitar a los miembros de las comunidades en el área de formulación de proyectos comunitarios. Véase [http://www.fundacomun.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=36&Itemid=75](http://www.fundacomun.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=75). Sin mencionar los recursos que la Misión Ciencia (programa para ciencia con propósito popular) ha otorgado a gran cantidad de proyectos de investigación con transferencia a las comunidades tales como capacitación.
  17. Aproximadamente 13.940 Dólares.

### Lista de Referencias

- ARMAS, Mayela (2007). Más fondos para los Consejo Comunales. En: **Diario El Universal**, Sección Economía. 12/01/2007.
- BRESSER PEREIRA, Carlos y CUNILL, Nuria (1998). Entre el Estado y el Mercado: Lo público no Estatal. En: **Lo público no estatal en la Reforma del Estado**. Clad, Ediciones Paidós, Caracas, Venezuela.



- FLEURY, Sonia (2004). Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. En: **Revista Instituciones y Desarrollo**. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- GÓMEZ TORRES, Rafael (2007). Lagunillenses impulsarán a la COL. En: **Diario Panorama**, Sección Ciudadanos. (Domingo 11 de febrero 2007, Maracaibo, Venezuela).
- MADOERY, Oscar (2001). Actores territoriales y política de desarrollo endógeno. En: Revista **APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental**. Nº 18 - Desarrollo Local, Primavera, Buenos Aires, Argentina.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION Y DESARROLLO. **Consejos Comunales Base del Poder Popular ¡Construir El Poder Desde Abajo!**. En formato electrónico: <http://www.minpades.gob.ve/>. Fecha de consulta: mayo, 2007.
- PIPITONE, Ugo. **Siete argumentos (sin una teoría) para salir del subdesarrollo**. En formato electrónico: [http://www.cide.edu/investigadores/ugo.pipitone/siete\\_argumentos.htm](http://www.cide.edu/investigadores/ugo.pipitone/siete_argumentos.htm)Ugo. 2005. Fecha de consulta: febrero, 2007.
- RAMÓN, Paula (2007). El ejecutivo evalúa cinco estados para escoger la localización del próximo gabinete móvil. En: **Diario Últimas Noticias** .El País, Caracas, 09 de mayo.
- UZCÁTEGUI, Rafael. Consejos Comunales: Autonomía y Movimientos sociales. En: **Venezuela Analítica**. Disponible en formato electrónico: <http://www.analitica.com>. Fecha de consulta: julio, 2006.
- VÁSQUEZ BARQUERO, Antonio (1998). **Desarrollo endógeno y Globalización**. Centro de Estudios sobre el desarrollo y estrategias territoriales. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Disponible en formato electrónico: [http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/vazquez\\_barquero.pdf](http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/vazquez_barquero.pdf). 1998. Fecha de consulta: julio, 2006.