

# **Construcción ciudadana y desarrollo en el marco de la Venezuela revolucionaria.**

Jaimes Edgar Córdova.

Cita:

Jaimes Edgar Córdova (2007). *Construcción ciudadana y desarrollo en el marco de la Venezuela revolucionaria. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/393>

XXVI CONGRESO ASOCIACION LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA  
ALAS  
Guadalajara, Jalisco, México

Del 13 al 18 de agosto de 2007

Construcción política ciudadana y desarrollo en el marco de la Venezuela  
revolucionaria

RESUMEN

Edgar Córdova Jaimes<sup>1</sup>

La promoción del desarrollo endógeno por parte del Estado venezolano en el marco del reacomodo de las coordenadas para redefinir un nuevo modelo de organización político económico se efectúa en medio de los cambios a partir de la promulgación de la constitución nacional vigente desde 1999, la cual fue producto de una Asamblea Constituyente promovida por el presidente Chávez. La constitución establece la participación ciudadana como elemento central de la democracia, lo que ha sido desarrollado por leyes orgánicas diversas, estableciendo a nuestro juicio una ciudadanía jurídica de amplio espectro: cambios recientes han establecido a los sistemas de participación, en los mecanismos de planificación pública, así como el establecimiento de estructuras populares para el diseño, y ejecución de políticas públicas, tales como los Consejo Comunales, es allí precisamente donde queremos detenernos: partimos de la premisa que la promoción de una economía que valora lo local, requiere como primer requisito la repolitización real de la ciudadanía en términos de autonomía es decir convertir esa ciudadanía jurídica en una ciudadanía política. Nos planteamos el objetivo de determinar las características que están teniendo la conformación y funcionamiento de los consejos comunales como estructuras populares promovidas desde el gobierno central, tanto como mecanismos de participación como de nueva estructuración de organización del sistema político que encontraría en la nueva constitución que resultaría de la reforma constitucional propuesta por el gobierno a principios del mes de enero de 2007 y que se encuentra en marcha a la fecha.

---

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Cabimas Estado Zulia, Venezuela. [cordovae@iamnet.com](mailto:cordovae@iamnet.com) [edgar\\_cordova38@hotmail.com](mailto:edgar_cordova38@hotmail.com). El presente trabajo es parte de un proyecto de investigación insertado en el proyecto “Desarrollo de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo”, financiado por el CDCHT de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt.

## Introducción

La promoción del modelo de desarrollo sustentable implica un elemento basal, como lo es la participación ciudadana; la participación política de los actores sociales en procura de establecer los objetivos y las estructuras para la acumulación del capital en función de las aspiraciones de los ciudadanos y potencialidades tanto regionales como locales, la propuesta del desarrollo endógeno como parte de la visión neo-estructuralista del desarrollo, pone acento en una visión alternativa a los resultados producidos por la globalización, que ha tenido como características la individualización.

El cambio del modelo económico en Venezuela como política gubernamental 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, por otro nos encontramos en una etapa de consolidación de un proyecto político, que de acuerdo al ejecutivo nacional ha superado la etapa de transición cuya duración ha sido hasta el momento de ocho años (1998-2006), y se inicia a partir de 2007 dicha consolidación de la “revolución Bolivariana ”, para lo cual se han diseñado cinco estrategias gubernamentales, que se han dado a conocer como lo cinco motores, dentro de los cuales dos apuntan al tema de nuestro interés: “Nueva Geometría del Poder” y “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.

El tema de la participación ciudadana en Venezuela ha tenido un importante desarrollo, desde lo formal se recoge en el texto constitucional y se desarrolla en gran cantidad de textos legales, conformando desde nuestra óptica 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.

A partir de ello, se debilitan estructuras locales de participación pre existentes (asociaciones de vecinos entre otras), a pesar que el texto respectivo que regula la materia indica lo contrario, coloca a las estructuras ciudadanas dentro, de una serie de “estructuras comunitarias” en una sola estructura superior ejecutiva, y por otro lado se conforma en la realidad una especie de estructuras gubernamentales ejecutoras de la política nacional frente a los gobiernos locales, alcaldías y concejos municipales. Los Consejos Comunales formalmente son instancias que potencialmente favorecen la creación de espacios para la deliberación ciudadana, creación 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 entonces desde este trabajo, es conocer si este proceso realmente coadyuva a la repolitización de la ciudadanía mediante la construcción y funcionamiento para que se incorpore en la creación del desarrollo

sustentable sobre las bases políticas construidas desde la sociedad; por tal sentido partimos del concepto de “construcción de ciudadanía” mas allá de la participación ciudadana, el término nos ubica en la acción social que lleva a la politización de la participación es decir que el poder realmente sea redistribuido entre los ciudadanos, y que estos mediante acciones concertadas puedan hacer presión a las agencia gubernamentales para convertir las necesidades socializadas e incluso individuales en políticas para la satisfacción de tales necesidades y aspiraciones. Esta reflexión nos lleva al tema del al objetivo de determinar las características que están teniendo la conformación y funcionamiento de estas estructuras promovidas desde el gobierno central.

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

Resulta necesario lograr la libertad necesaria para la construcción de alternativas y desarrollo, que el proceso de construcción se sustente en el diálogo de intereses públicos ciudadanos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y hasta excluyentes entre si, ello implicaría, el reconocimiento del otro vs la exclusión, que se desmitifique el fetichismo del voto como máximo camino vs el consenso; lo cual refleja la complejidad social de la cual debe dar cuenta tal proceso político.

La Costa Oriental del Lago de Maracaibo (COLM), en el Estado Zulia, es una sub-región<sup>2</sup> cuya base de desarrollo económica ha estado signada por la actividad primaria de extracción petrolera, en esta región se encuentra enclavada una parte importante de la estatal petrolera nacional, Petróleos de Venezuela (PDVSA), así como petroquímica y metalmecánica, alrededor de estas actividades se han generado una cantidad importante de actividades productivas periféricas a la industria petrolera; además de la actividad extractiva posee la COLM potencialidad agrícola y agropecuaria, con escaso desarrollo, a partir de estas realidades se ha generado un modelo particular de organización social que se ha expresado entre otras cosas en el diseño urbanístico que la industria petrolera trajo consigo, por otra parte una inmigración a la zona de personas de distintas partes del país así como del extranjero, particularmente europea, lo cual le dan un tejido social particular a la zona.

La existencia de sindicatos, universidades, organizaciones políticas, gremiales, profesionales, ONG's, así como la existencia de medios de comunicación locales, tales como; diarios impresos, emisoras de radio y televisión han favorecido la construcción de un discurso social de diversa índole, sin embargo y a pesar de ello las condiciones se ha observado un crecimiento, que ha sufrido desaceleraciones y aceleraciones a partir de la dinámica de la economía nacional, pero un desarrollo sostenible aún no es una realidad y que ha encontrado en las realidades producto de la matriz estado-céntrica sus mayores obstáculos, y que por otro lado la política llevada a cabo en la década de los años

---

<sup>2</sup> Conformada por siete municipios; Miranda, Santa Rita, Cabimas, Simón Bolívar, Lagunillas, Valmore Rodríguez y Baralt.

80 y 90 como producto de la aplicación de los planes de reforma 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 locales con los ciudadanos , siguió en un alto porcentaje una dinámica que tendió a reproducir patrones tradicionales de hacer política.

A partir de la política nacional tendiente al establecimiento de una economía social, se han promovido y conformado gran cantidad de cooperativas, empresas de producción social (EPS), así como la conformación de consejos comunales, proceso que ha estado jalonado por la dinámica que se ha política polarizada nacional en la dicotomía “oficialismo-oposición”, lo que ha diluido el impacto de su importancia en la generación de un democracia participativa que cumpla con su papel de repolitización ciudadana con reales posibilidades de inclusión equitativa, lo que se ha expresado mediante una lucha por los espacios de poder, que aunque ello le es natural en la arena política, se ha establecido en la mayoría de los casos bajo el estandarte de los referentes de la política nacional en desmedro de los intereses más inmediatos de los ciudadanos.

De tal manera que la conformación y funcionamiento de estructuras populares de participación, el diseño y ejecución de la política en las localidades, particularmente la que corresponde a los Consejo Comunales como máxima expresión de la construcción ciudadana; involucraría la construcción de espacios y esferas públicas de deliberación en las cuales, la estandarización de formas y

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

Visto lo anterior cabría formularse las siguientes interrogantes iniciales: ¿están contribuyendo al objetivo de una nueva democracia?, ¿cuáles son las características que se observan en dicha conformación y funcionamiento?, ¿apunta dicha conformación y funcionamiento a la transformación del modelo de desarrollo de la subregión?, ¿A cuál modelo de desarrollo apunta el proceso en desarrollo la generación de estas estructuras?, ¿A cuales aspectos de la política están respondiendo tanto la conformación como el funcionamiento de los Consejos Comunales?, a partir de estas interrogantes iniciales abordamos esta primera fase de un estudio que pretende arrojar un conjunto de reflexiones para la comprensión del problema de la construcción ciudadana en la Venezuela de hoy y en particular de una sub-región clave para el desarrollo y la economía nacional.

Resulta importante desde la 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, es así como la sinergias y/o crisis entre ambos datos, entre lo empírico y lo teórico, 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.

El estudio de la construcción de ciudadanía que se produce o debería producirse en una sub región como la Costa Oriental del Lago, representa una contribución desde el nivel local para la comprensión del tema, partimos de las especificidades locales, que de manera clara impactan la construcción ciudadana, una visión desde lo local *versus* la estandarización en extremo de formas y estrategias que terminan ahogando las iniciativas locales y populares. Es así como nos hemos propuesto inicialmente el siguiente objetivo, “Establecer las características en la formación y funcionamiento de las estructuras para la participación ciudadana en la Costa Oriental del Lago”, mediante este objetivo se pretende conocer aspectos centrales que definirían si se trata de un proceso que apunta la repolitización de los ciudadanos, de una redistribución horizontal del poder. En el caso de esta investigación se han seleccionado dos aspectos la conformación y el funcionamiento, debido a la etapa inicial en la que se encuentra dicho fenómenos y al impulso en la agenda política del país.

#### Construcción ciudadana: repolitización versus cooptación

En Venezuela la construcción de espacios para la deliberación y participación ciudadana han estado relacionadas al 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 un arquitectura institucional, que favorece, por lo menos formalmente la participación de la población, del

pueblo, de la ciudadanía en los asuntos públicos, en beneficio de los intereses colectivos.

La reivindicación de la ciudadanía, más allá de las garantías ciudadanas legalmente establecidas, es decir de personas portadoras de intereses y derechos consagrados constitucionalmente, y de diseños institucionales contruidos sobre la base de reformas de la administración, han resultado ser insuficientes para la repolitización de la ciudadanía, mas allá de la declarativa de un Estado de derecho institucional, y la densidad legislativa en materia de participación ciudadana, las propuestas han estado atravesadas 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 fuerzas poseen. Oponemos el concepto de repolitización de los ciudadanos al concepto de cooptación, partiendo que la repolitización basa su existencia en la autonomía, autorregulación y construcción de consenso construido sociológicamente.

Ello implica, entonces 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 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 la dimensión jurídica de la ciudadanía, hay que darle construcción política a esa ciudadanía jurídica en el plano del espacio público, como escenario para la negociación, representación y concertación, donde el Estado puede y debe

jugar un papel de acompañamiento, más no de ductor unidireccional del proceso, es decir el marco de la autonomía es indispensable para logra la libertad de construcción de alternativa y desarrollo del diálogo de intereses, públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre si.

A partir de lo anterior 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) Participación efectiva en la deliberación, que lleva inclusión política a partir de una garantía más allá de lo procedimental como el voto por ejemplo; y 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) finalmente 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 tanto a la conformación y funcionamiento de las estructuras a partir de la construcción ciudadana.

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

desequilibrios nuevos sin remedios canónicos, correcciones de rumbo, capacidad autocrítica. En las fases iniciales de 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 solo 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 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; 2001,7)

La acción política de los sujetos es decir su capacidad de construcción implica desde la perspectiva teórica que manejamos, marcos muy amplios de autonomía para la creación social, que como hemos dicho en este mismo trabajo se opone a la cooptación y a la estandarización de procedimientos y estructuras.

El planteamiento del establecimiento de una economía social mediante el desarrollo endógeno en la etapa de promulgación implican desde su concepción la estructuración de una dinámica social que sirva de soporte a dicha estrategia gubernamental en este sentido seguimos a Pipitone (2005)<sup>3</sup> “El desarrollo, sobre todo en las iniciales fases críticas de transformación profunda de las estructuras económicas preexistentes, significa surgimiento de tensiones inesperadas, problemas inéditos, desequilibrios nuevos sin remedios canónicos. correcciones de rumbo, capacidad autocrítica. En las fases iniciales de 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”.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 observación cuidadosa de estos procesos para evaluar los alcances y la direccionalidad política que implican para la democracia.

### **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 al toma de decisiones; la segunda estaría marcada con la desafectación de estos mecanismos de

---

<sup>3</sup> Siete argumentos (sin teoría) para salir del subdesarrollo:  
[http://www.cide.edu/investigadores/ugo.pipitone/siete\\_argumentos.htm](http://www.cide.edu/investigadores/ugo.pipitone/siete_argumentos.htm) fecha de consulta 04/12/2006

participación del sistema de planificación (abril 2006)<sup>4</sup> y le otorgaría 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 a propuesta del presidente de la República, para lo cual se nombró una comisión presidencial, y a la par de ello se ha declarado la intención de organizar 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.

La aprobación de la ley especial de los Consejo Comunales<sup>5</sup> 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), en una especie de emergencia por la participación promovida desde el gobierno nacional, y es allí donde algunos críticos del gobierno han puesto el acento, 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 2do de la ley Especial de Consejos Comunales define a los tales 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

---

<sup>4</sup> Sancionada el 04 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.

<sup>5</sup>

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”.<sup>6</sup>

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 co-administradoras lo que la coloca en un grado de control bajo 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 6 establece a la "Asamblea de Ciudadanos", como la máxima instancia de decisión, "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. Lo cual sigue autonomía en las definiciones por parte de las

---

<sup>6</sup> El subrayado es nuestro,

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.<sup>7</sup> Sin embargo la transferencia de los recursos no ha estado clara y en el plano de la realidad por lo menos en los consejos comunales estudiados en el 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 el Estado financiar directamente la ejecución de la política nacional y autorizar dicha participación simplemente estas organizaciones se convierten en estructuras gubernamentales.

Los Concejos Comunales deben registrarse ante una comisión presidencial municipal, así como en el Ministerio de participación y desarrollo es requisitoria y mediante este acto administrativo se quien otorga carácter de personalidad jurídica a estas organizaciones comunitarias. Veamos lo que al respecto señala el artículo 20 de la ley respectiva

---

<sup>7</sup> 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. “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” (Armas, 2007), de acuerdo con declaraciones del diputado Sanguino (oficialista) a partir de la reforma de la ley de 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.(Armas, 2007) 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.

“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 al cual de acuerdo a la ley sancionada debe estar un representante designado por la comisión presidencial (artículo 15 numeral 1)

En la práctica, por lo menos en el caso de la constitución de los Consejos Comunales ubicados en la Costa Oriental del Lago, ha participado activamente un representante de la Guardia Nacional lo que le da una característica singular en cuanto a la presencia activa de efectivos militares organizando a las comunidades, y finalmente el financiamiento directo del ejecutivo nacional a los Consejos Comunales, lo que establece una dependencia directa del despacho presidencial, es decir que se crean de estas estructuras dentro del entramado gubernamental centralizado con autonomía limitada por lo controles presupuestarios ofrecidos desde antes de la creación de los Consejos Comunales y con liderazgo militar.”

### **Conformación y funcionamiento de los Consejo Comunales:**

La conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales como ya se ha señalado en este mismo trabajo ha pasado por tres etapas, nos ha interesado aquí el proceso que tiene lugar a partir de la promulgación de la ley especial de consejos comunales, y por supuesto la declaración de la estrategia gubernamental definido “explosión del poder comunal” o quinto motor, como política para el

establecimiento, según el gobierno nacional del socialismo como forma política de organización del Estado<sup>8</sup>

De acuerdo al ministro de participación y desarrollo social, a la fecha de marzo 2007, existen un total de 19.500 Consejo Comunales debidamente registrados y autorizados, el gobierno definió 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 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 de un monto estandarizado para todos aquellos Consejo 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 consejo locales de planificación, trajo un entusiasmo significativo en las comunidades que ven en dichas estructuras un a vía para convertir las agendas populares en decisiones políticas que impacten verdaderamente la transformaciones de las condiciones deficitarias en la vida local ciudadana. Pero no solo despertó el interés de las corporaciones políticas para aprovechar dichos espacios en la tarea de reproducir las prácticas que les permitan influenciar y

---

<sup>8</sup> Recordemos que de acuerdo al presidente Chávez, en Venezuela se haya inmersa en una “revolución”, que desde 1999 ha recibido diversas denominaciones, Revolución democrática, revolución bolivariana y más recientemente 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”

detentar el poder desde las bases. De tal manera que la conformación de los Consejo Comunales ha estado atrapada en la diatriba oficialismo y 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.

Como producto de las elecciones regionales para gobernadores alcaldes celebradas agosto 2004 en las cuales las fuerzas políticas partidistas, obtuvieron lograron controlar la mayoría de las gobernaciones, uno de esos estados que no logró ganar 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.

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 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<sup>9</sup>, de acuerdo a datos emanados de la comisión municipal presidencial aportadas a al Dirección de Participación Ciudadana de la Alcaldía del Municipio Lagunillas, existen formalmente registrados hasta la fecha 61 Consejos Comunales<sup>10</sup>, a pesar que de

---

<sup>9</sup> El municipio Lagunillas, Capital Ciudad Ojeda, está integrada por cinco parroquias: Venezuela, Libertad, Alonso de Ojeda, Campo Lara (rural) y Eleazar López Contreras.

<sup>10</sup> 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

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.

**Problemas de reconocimiento:** La conformación de los Consejos Comunales en el municipio que hemos observado ha estado caracterizado por el conflicto, entre representantes del gobierno, ciudadanos y representantes políticos de actores identificados con la oposición, en primer lugar 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 las lagunas en la ley de Consejo Comunales<sup>11</sup>, que dentro de algunas de las cosas dificulta el cálculo del número de familias, lo que llevó al hecho que varios grupos de promotores acudieran a realizar asambleas para la conformación de los Consejos en el mismo sector, lo que ocasionó conflictos importantes, quedando en manos del representante del gobierno decidir a quien correspondía el derecho de establecer el Consejo Comunal.

Las diferencias por el poder, se presentaron dentro de los mismos grupos claramente identificados con el oficialismo, diputados y el estamento militar, los civiles por debilitar la presencia del representante militar debido al protagonismo e

---

reciente fecha 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.

<sup>11</sup> 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.

identificación de las comunidades como mediador 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 de los partidos de la coalición oficialista.<sup>12</sup>

**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, se 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 experiencias 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 de la participación, a ese aspecto se le añadiría lo que manifiestan algunos comuneros el conjunto de “trabas que en la comisión presidencial pone a los consejos comunales no afectos al gobierno nacional”.

-Un aspecto que se desprende de las opiniones que mencionan los ciudadanos involucrados en los Consejos Comunales, es que han priorizado la cuestión laboral de los miembros de la comunidad, por lo cual

---

<sup>12</sup> Cabe señalar que este Municipio es gobernado por la oposición, desde su creación como municipio, ha permanecido en el poder el partido social cristiano (COPEI) por espacio de 28 años, o que le ha permitido la generación de una estructura clientelar importante que le ha dado fidelidades en todo el municipio.

las estrategias de vinculación con la empresa petrolera PDVSA en procura de empleos temporales<sup>13</sup>, para los miembros y habitantes de las comunidades ha ocupado gran parte de las acciones, descuidando otros aspectos tendientes a la construcción de agendas colectivizadas,

- En este caso se ha reproducido una acción que cumplan las asociaciones de vecinos como tramitantes de soluciones ante el gobierno municipal.

-Otro aspecto es que se observa la idea de representación en los miembros de los Consejo Comunales, reproduciendo formas de la cultura democrática de representación, lo que ha impedido la necesaria construcción, 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 (espacio de 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 dialogo.

---

<sup>13</sup> 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 noveles de la empresa, gran cantidad de personas de otras regiones del país llegaron al municipio para optar por esos puestos.

Este es otros aspecto que ha atentado con la construcción y desconstrucción de ideas, otro aspecto es que producto de los proceso de elección de prioridades grupos de ciudadanos se siente excluidos o no legitima ciertas decisiones, que dentro de un esquema participativo deberían incluirse dentro de un tejido de decisiones amplio.

Una estrategia seguida por Fundacomún, el gobierno nacional, a través de PDVSA, y la dirección de Participación Ciudadana a es la facilitación de cursos, talleres diseñados para orientar y asesorar a las comunidades en materia de participación; de acuerdo a la Dirección de Participación de al Alcaldía del Municipio Lagunillas, ha sido un trabajo extra motivar a los ciudadanos para la realización de los cursos, mostrándose poco proclives a realizarlos.

**Pobre Distribución:** Los beneficios materiales de la participación, lo que Fleury denomina la obtención de una base objetiva ha sido un aspecto que se ha instalado en el colectivo, “no vemos los resultados de la participación” mas 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 de acuerdo a las comunidades por problemas de forma, de acuerdo a las comunidades –no existiría uniformidad en los criterios técnicos para al realización de los proyectos.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Fundacomun, organismo adscrito al Minpades 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 bolívares, el Objetivo: 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

Esta situación ha afectado la concreción de proyecto e incorporación de mecanismos de redistribución en las comunidades, para aquellos miembros que se muestran contrarios al oficialismo, señalan como motivo de esta situación precisamente la situación contraria al gobierno , es decir se financian, en los entes o gabinetes móviles aquellos proyectos que provengan de conglomerados afectos a la administración gubernamental nacional.

En noviembre del año pasado 2006 el presidente de la República otorgó la cantidad de 30 millones de Bolívares a todos aquellos Consejos Comunales por proyecto<sup>15</sup>, incluso antes de su creación estarían allí los fondos, lo cual se concreto en algunos proyectos, para lo cual no serian insuficientes dichos recursos, porque resulta una uniformidad que termina por desechar quizás proyectos y ejecutar aquellos de menor importancia para las comunidades.

Un aspecto que podríamos agregar tiene que ver con al conformación de los 62 Consejos Comunales es que la mayoría en un alto grado, los cargos de vocerías están ocupados por hombres, a diferencia del caso de los Consejos Comunales del centro de país los cuales lideran más las mujeres, en el caso particular de este Municipio en el cual está enclavada la industria petrolera, las comunidades han identificado la conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales con la posibilidad de lograr solventar problemas de empleo, y la industria petrolera es casi la aspiración principal que los habitantes de la región aspiran por las condiciones que el contrato colectivo petrolero ofrece, de tal

---

Comunitarios.

[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)

<sup>15</sup> <sup>15</sup> Aproximadamente 13.940 Dólares

manera q los comités de desempleados que son liderados por hombres han logrado movilizar y ubicarse en cargos de vocería, ello con las consecuentes limitaciones para el desarrollo integral de las comunidades.

Una de las pautas generadas a partir del gobierno es organizar a los Consejos Comunales de manera integral a las estrategias de los programas sociales denominados Misiones, lo cual se ha logrado mediante la incorporación de estas a estas actividades, educativas, de salud etc. pero también cumpliendo funciones diversas, electorales promoción de las políticas nacionales, con apoyo directo de la empresa petrolera nacional PDVSA.

## Referencias bibliográficas

Armas Mayela (2007) “Más fondos para los Consejo Comunales” en *Diario El Universal*, Sección Economía 12/01/2007

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* N° 18 - DESARROLLO LOCAL, Primavera 2001, Buenos Aires, Argentina.

MINPADES (2006) “Consejos Comunales Base del Poder Popular ¡Construir El Poder Desde Abajo!. En <http://www.minpades.gob.ve/> fecha de consulta 21/5/2007)

Fleury, Sonia (2004) “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad” en Revista Instituciones y Desarrollo, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Ramón, Paula (2007) “El ejecutivo evalúa cinco estados para escoger la localización del próximo gabinete móvil”. *Diario Ultimas Noticias* .El País, Caracas, 09 de mayo.

Uzcátegui, Rafael (2006) “Consejos Comunales: Autonomía y Movimientos sociales” en Venezuela Analítica, disponible en [www.analitica.com](http://www.analitica.com) (fecha de consulta 15-07-2006)