
LAS POLITICAS DE COMUNICACION EN EL DTTO. SUCRE Y LA PARTICIPACION

MARIA DE LOS ANGELES SERRANO
ASALIA VENEGAS DE HERRERA



(*) Este trabajo tiene como base la investigación realizada por los firmantes y por las licenciadas Mirtha Hernández y María Eugenia Hirmas, y se presenta con permiso y conocimiento.

I.- INTRODUCCION

Las ciudades son en el sistema capitalista el resultado de la necesidad de concentrar la producción y las fuerzas productivas. Convertidas en núcleos populosos que desbordan los límites geográficos, económicos y políticos manejables, se vuelven ruinosas, hacinadas e ingobernables. A pesar de ser una consecuencia de la acumulación de capital privado, no será éste el que solucione sus problemas, como señala Castell con gran justeza, ya que estas soluciones no son rentables, de forma que el Estado debe asumir la responsabilidad.

En las democracias representativas los problemas del pueblo en general y de las ciudades en particular, son planteados en el seno del Estado por sus representantes; la representatividad y la responsabilidad son dos conceptos básicos en este tipo de sistema y en ellas se apoya tanto la eficacia como la confianza respecto a la solución de problemas.

Sin embargo, hoy ambas cosas, representatividad y responsabilidad, están en crisis y los ciudadanos han decidido revolver sus problemas por su cuenta.

Las acciones que emprenden para lograrlo constituyen lo que moderadamente se llama participación, cuyo objetivo es la democratización del poder, a lo que tienden todas las acciones, todos los instrumentos y todos los actores.

La participación es algo más que un término para los discursos presidenciales; es un fenómeno de los tiempos para cuyo desarrollo se han fijado por el Estado principios y normas que rigen el comportamiento participativo y que constituyen las llamadas políticas de participación.

Los mecanismos de participación son esencialmente mecanismos de comunicación y es desde este punto de vista que nos interesan. La comunicación como instrumento de la democratización del poder y su utilización en el brazo de poder más cercano al pueblo, el Concejo Municipal, es el objetivo de este trabajo que estudia la participación popular como un hecho comunicacional en el que toman parte actores, en rol de emisores y receptores; Mensajes cuyo referente es la problemática social; canales institucionales y no institucionales y una normativa que rige la comunicación a través de un cuerpo de leyes sancionadas por el estado.

Nos referimos aquí al CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO SUCRE DEL ESTADO MIRANDA para hacer un diagnóstico de la política comunicacional-participativa y a un caso concreto, la defensa del Parque Miranda intentada por los vecinos, para estudiar su funcionamiento.

II.- LOS ACTORES

Los Concejos Municipales son actores en la planificación de políticas comunicacionales recogidas en cuerpos de leyes: ordenanzas, reglamentos y decretos. Los mecanismos de participación son mecanismos de comunicación y constituyen una parte importante en la elaboración de un inventario de recursos previo a todo diseño planificador. Las políticas comunicacionales de participación deben propender a una verdadera democratización en la toma de decisiones para el logro de un desarrollo integral, que conduzca a la realización de un proyecto cultural y educativo beneficioso para la comunidad. Fuera de este objetivo la participación de la población no pasará de ser una actividad sin sentido.

Este planteamiento concuerda con los conceptos básicos definidos en la reunión de la UNESCO, en Nairobi, en 1976: la participación —señala— supone aquí el compromiso de la población en la producción y manejo del sistema de comunicación, a nivel de elaboración, toma de decisiones y planificación.

Los actores de este proceso son de dos tipos: institucionales y no institucionales, y a partir

de aquí nos referiremos siempre al Concejo Municipal del Distrito Sucre, del Estado Miranda, que como actor de la participación incluye estructuras que permiten el desarrollo del proceso comunicacional por una doble vía: del Concejo a la comunidad y viceversa.

Su estructura está constituida por distintas comisiones que lo vinculan con las diversas actividades que se realizan en la comunidad. Las que se relacionan con el problema específico que estudiamos aquí, son: la Comisión de Relaciones con la Comunidad y la Comisión de Educación y Cultura, como las demás, están integradas por concejales elegidos en planchas representativas de las distintas fuerzas políticas del país, lo que convierte a estas fuerzas en actores directos de la acción municipal.

Cuando se habla, pues, del Concejo Municipal como actor en el diseño de políticas comunicacionales, hay que saltar del nivel abstracto al nivel concreto, a los militantes de un partido político determinado que, en definitiva, serán los verdaderos actores de la planificación. Su vinculación con los partidos respectivos los relaciona directamente con los intereses políticos concretados en líneas partidistas y no siempre coincidentes con los intereses de la comunidad.

Los actores no institucionales son las asociaciones de vecinos y las juntas de vecinos, organizaciones populares reconocidas por la ley.

En el Distrito Sucre del Estado Miranda, hay 500 asociaciones de vecinos, de las cuales 300 pertenecen a los barrios. Estas comunidades plantean en forma constante ideas, sugerencias, reclamos y quejas, estableciendo una comunicación con sus representantes que no necesariamente se traduce en un entendimiento.

El Artículo 148 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece que: "Los habitantes que integran una comunidad de 200 familias, por lo menos, podrán constituir una asociación de vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica".

Las juntas de vecinos son más restringidas que las asociaciones pues se limitan a los habitantes de cada barrio o comunidad organizada y delimitada por calles, aguas negras empotradas, tuberías de aguas blancas, etc., que en el Concejo se distinguen de las barriadas desorganizadas (ranchos).

III.- LOS INSTRUMENTOS Y LAS TECNICAS

Parte de la estructura comunicacional del Concejo Municipal del Distrito Sucre, del Estado Miranda, su descripción, tal como figura en Ordenanzas y Resoluciones, ofrece una apariencia de eficacia y amplitud que el estudio del caso que presentamos desmiente. A pesar de haberse utilizado aquí estos instrumentos no se produjo, como veremos, una verdadera participación puesto que a la hora de la toma de decisiones, verdadero objetivo de la participación, la comunicación entre actores institucionales y no institucionales, entre vecinos y concejales, se interrumpió totalmente, tomándose las decisiones por razones políticas únicamente y de espaldas a los intereses de la comunidad participante.

Los instrumentos que se utilizan en la participación son instrumentos legales, concretamente la Ley Orgánica de régimen municipal y sus reglamentos, referidos específicamente a las Asociaciones de Vecinos y a los Cabildos Abiertos. La estructura que podríamos llamar instrumental se construye con las Ordenanzas, los decretos y los acuerdos y resoluciones. Las primeras son leyes de carácter local puesto que sólo son válidas y tienen fuerza para obligar dentro del territorio municipal en que hayan sido acordadas; los decretos son órdenes dadas por los municipios para facilitar el cumplimiento de las ordenanzas y los acuerdos y resoluciones se refieren a asuntos y necesidades momentáneas.

La letra de estos instrumentos legales vincula frecuentemente la participación con la comunicación, como en el ordinal 9º del artículo 37 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que dice textualmente, al señalar las facultades y obligaciones de los Concejos Municipales: "Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas".

También en el Reglamento que regula las sesiones abiertas del Cabildo, del 15 de Agosto del 79, se señala que en ellas "participan en forma oficial miembros de la comunidad u organizaciones, en discusiones de asuntos que los afectan", pero esta participación es en la práctica muy limitada: se reduce a la posibilidad de emitir opiniones y formular preguntas, con un tiempo máximo de 5 minutos y por una sola vez. Los Cabildos no tienen poder de decisión, lo que aleja estos instrumentos de su eficacia en términos de verdadera participación.

Es la toma de decisiones lo que avalaría a estos instrumentos jurídicos en términos de eficacia participativa y lo que convertiría la relación entre los actores en una verdadera comunicación biunívoca. Entre tanto se trata sólo de una "información" unas veces, del concejo a los vecinos y otra a la inversa, pero ambas aisladas entre sí.

Hay, pues, respecto a los instrumentos una estructura oficial que no se utiliza a cabalidad y lo mismo sucede en el caso de las técnicas: El Concejo proporciona asesoría jurídica y social respecto al funcionamiento de las juntas de vecinos y esta asesoría se extiende a las labores de infraestructura que se realizan en los barrios. También existen los llamados "Seminarios de formación para la participación" que instruyen a los vecinos sobre la estructura participativa del Concejo y las visitas de los concejales tan conocidas por su reiterada aparición en la televisión (siempre la misma visita, por supuesto). Sin embargo, una visita a los barrios y urbanizaciones del Distrito, evidencia la poca eficacia de la participación vecinal, puesto que las decisiones del Concejo respecto a la satisfacción de sus necesidades de limpieza, vigilancia, sanidad, educación y recreación, parecen ser totalmente inexistentes.

IV.- EL PARQUE MIRANDA

Hemos visto hasta aquí la estructura participativa-comunicacional del Distrito Sucre en términos de Actores, instrumentos y técnicas y ahora la veremos en funcionamiento en un caso concreto: el movimiento vecinal destinado a la defensa de un parque.

El Parque Miranda es una estrecha faja de terreno de casi un kilómetro de longitud, situada entre las avenidas Rómulo Gallegos y Miranda que bordea los límites de las Urbanizaciones Palos Grandes, Santa Eduvigis, Sebucán, Los Chorros y Los Dos Caminos. El espacio se utiliza allí para la recreación y el deporte; funciona además un Kinder Garten municipal y un pequeño jardín para ciegos.

El área deportiva constituye el único parque para la práctica del deporte masivo que existe en Caracas; la entrada es totalmente libre y diariamente se encontraba lleno de jóvenes.

Con motivo de la celebración de los Panamericanos del 83 el Comité organizador decidió construir allí un "gimnasio múltiple" con una capacidad para tres mil espectadores. La comunidad se enteró de esto por una carta aparecida en un diario local. Por tanto no funcionó aquí ninguno de los instrumentos existentes en la estructura participativa-comunicacional del Concejo que no "informó —como señala la ley— de la marcha de las actividades que los afectan", ni muchos menos los "interesó en la solución de sus problemas".

Sin embargo, la propia comunidad al enterarse por otras vías generó todo un movimiento participativo que se apégó estrictamente a la estructura existente y que llegó hasta la misma

puerta de la toma de decisiones. La puerta cerrada que lo marginó de la decisión final.

V.- LOS ACTORES

Los vecinos actuaron organizadamente dentro de las asociaciones legalmente constituídas —6 asociaciones de vecinos— y en nuevas asociaciones que se constituyeron para la ocasión: EL COMITE PRO DEFENSA DEL PARQUE MIRANDA Y EL COMITE DE DAMAS, delegadas de las juntas de Condominio de los edificios de la zona.

A nivel institucional participaron no sólo el Concejo Municipal, sino el Congreso de la República, el COPAN (Comité organizador de los panamericanos) y hasta la Presidencia de la República involucrada por los vecinos a través de una carta al Presidente.

VI.- LOS INSTRUMENTOS

Se celebró una reunión a cámara plena, una interpelación en el Congreso y un foro abierto, ya que el Concejo no concedió a los vecinos el Cabildo abierto que éstos solicitaban.

VII.- LOS CANALES DE COMUNICACION

El movimiento participativo que se inició en un medio de comunicación masiva, el cual asumió el rol de "informador" que le correspondía como obligación al Concejo, actor de la participación. Esta se desarrolló a través de todo tipo de comunicación: entre vecinos; de los vecinos con los medios de comunicación social; de los vecinos con los actores institucionales de la participación.

Se utilizaron la comunicación cara a cara en visitas, asambleas y reuniones celebradas en los hogares de los vecinos, el parque o las sedes de las asociaciones de vecinos. Se enviaron mensajes a los medios de comunicación y los líderes de la comunidad participaron en programas de televisión del Estado.

VIII.- EL FLUJO PARTICIPATIVO

El diagrama que presentamos señala la estructura vertical y horizontal de la participación, representada a nivel de vecinos por las asociaciones y las juntas de condominio y a nivel institucional por el Concejo, el COPAN y el Congreso de la república.

También evidencia la participación de los Medios de Comunicación Social que son el sustento de una confiabilidad de parte de los vecinos que ha perdido el Concejo junto con la representatividad que ha pasado en la conciencia popular de manos de los concejales a manos de los periodistas.

Este flujo se ha producido, iniciado, y sustentado por los vecinos, sin salirse de la estructura participativa existente. Todo el aparato participativo ha funcionado a la perfección: los actores han desempeñado su papel; utilizando los instrumentos y las técnicas fijadas en la política participativa del Concejo y asentado la participación en una comunicación por diversos canales. Pero toda el área deportiva ha sido arrasada y con ella la única posibilidad existente en Caracas para el deporte de masas. En su lugar se levanta un nuevo monstruo de Concreto que ya se ha llevado por delante 75 jabillos de 20 años y otros recién sembrados en su lugar por los vecinos. De paso se ha llevado por delante la confianza

de éstos en la publicitada, publicada, retratada y cacareada participación.

La derrota de los vecinos convirtió el movimiento vecinal en una especie de diálogo para sordos que termina con la sentencia gomecista siempre vigente: "Usted tiene razón . . . pero va preso".

X.- CANALES DE COMUNICACION UTILIZADOS

- **Entre vecinos:**

Teléfono

Hojas volantes repartidas de puerta en puerta

Cartas personales

Boletines numerados y firmados por los directivos

Panfletos

Comunicaciones cara a cara

a) Reuniones en apartamentos particulares

b) Visitas personales a los miembros de la comunidad

c) Asambleas:

c.1.) En las áreas de Condominio.

c.2) En el Parque.

- **De los vecinos con los medios de Comunicación Social.**

Comunicados enviados a la prensa.

Visitas a las redacciones

Participación en programas de TV

- **De los vecinos con los miembros de asociaciones vecinales**

Teléfono

Memorandu

Cartas personales

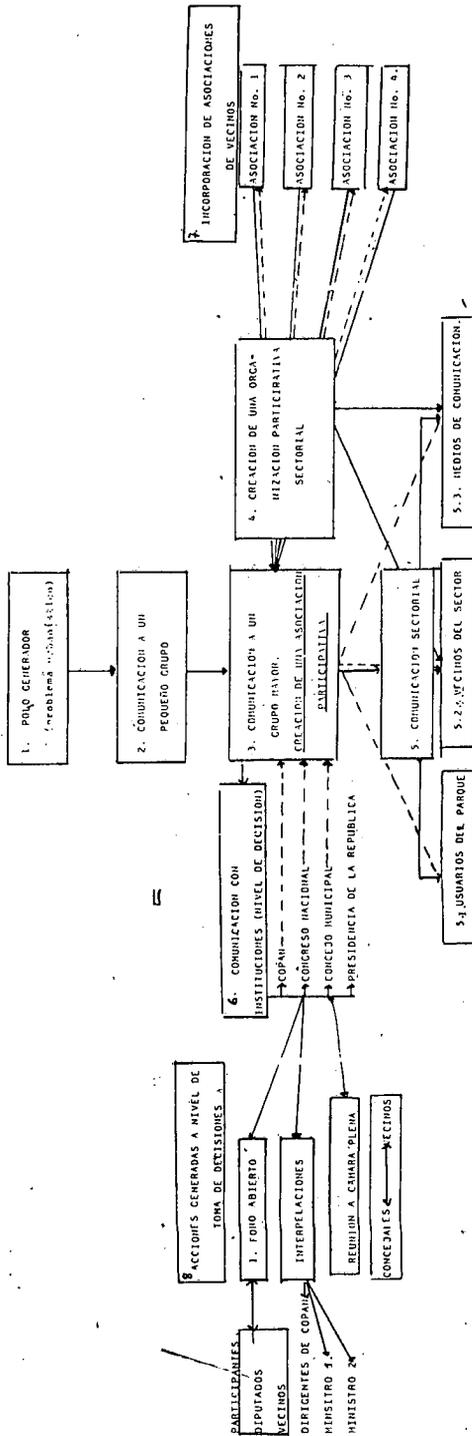
Reuniones de dirigentes

Participación de dirigentes de otras asociaciones en las asambleas de la comunidad

- **De los vecinos con las Instituciones a nivel de toma de decisiones**



DE FLUJO DE LA PARTICIPACION DE VECINOS



- a) Congreso de la República.
 - a.1. Cartas personales
 - a.2. Reuniones con diputados en la comunidad.
 - a.3. Reunión en el Congreso
- b) Concejo Municipal del Distrito Sucre
 - b.1. Visitas a los representantes sectoriales de la cámara edilicia.
 - b.2. Cartas solicitando ser oídos en cámara plena.
 - b.3. Reunión en la sala plenaria del Concejo municipal.
- c) COPAN
 - c.1. Memorandumes
 - c.2. Oficios
 - c.3. Cartas de la comunidad firmadas por sus dirigentes.
 - c.4. Reuniones cara a cara.

IX.- LA TOMA DE DECISIONES

El lunes, 18 de Mayo de 1981 el Concejo Municipal del Distrito Sucre celebra una sesión extraordinaria y en la agenda figura el Parque Miranda.

Se encuentran presentes los siguientes actores: El presidente de la Cámara y la vicepresidenta, ambos concejales de COPEI; además de otros cuatro concejales también de COPEI; 4 concejales de AD y dos concejales del MAS. Esta composición de fuerzas señala un dominio total de los partidos del estatus y un dominio mayoritario del partido de gobierno.

Es un concejal copéyano el que plantea las demandas de los vecinos y un concejal del partido del estatus, en este momento en la oposición, AD, el que defiende a los vecinos y apoya su petición de un cabildo abierto. Sin embargo, apenas oída su exposición el movimiento vecinal que era de orden ciudadano y ecológico se desnaturaliza convirtiéndolo en movimiento político y antigubernamental.

—“Lo que me extraña —dice el presidente de la Cámara es que en una cosa que afecta a una pequeña parte de vecinos aparezcan de repente quince asociaciones de propietarios y vecinos. Y esto me huele a movimiento manejado por gente que está adversando a COPAN. Me huele entonces a movimiento político contra COPAN y de paso da el coletazo al Concejo”.

A partir de aquí, la discusión toma un derrotero institucional que se aleja de los vecinos:

—“La forma como atacaron a COPAN, a los vecinos, al Concejo, al IND y a todos los organismos del Estado —señala un concejal de A.D.— ponía en tela de juicio la misma honorabilidad de lo que es el Estado venezolano, cosa que nosotros no podemos, tolerar, aunque tengamos diferencias con el gobierno, porque somos la oposición, no podemos llegar a destruir las estructuras básicas de la nación”.

Y en vista de eso se contentaron con destruir el parque.

X.- CONCLUSIONES

En el concejo municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, existe una estructura participativa en la que la comunicación es parte básica, al punto de poderse definir como participativa-comunicacional. Esta estructura cuenta con actores institucionales y no institucionales, instru-

mentos legales y técnicas de funcionamiento que se utilizan hasta donde lo permite la propia naturaleza de la participación. Es decir, hasta donde ésta importa; hasta el nivel de toma de decisiones al que los vecinos no logran llegar.

Ahora bien, entendiendo la participación como una acción encaminada a la democratización del poder, la imposibilidad de lograrlo convierte toda acción en inútil. Puede decirse que la estructura de participación del Concejo Municipal del Distrito Sucre es una especie de vía muerta que no conduce a ninguna parte. Como no sea a justificar el salario de los que la construyen y a distraer de cosas más importantes a los que la recorren por el simple placer de hacer ejercicio.

Sin embargo existe y ha demostrado ser eficaz para soportar el flujo participativo. Es, por tanto algo positivo e importante para cuando se abra al pueblo la puerta de la toma de decisiones en los problemas que lo afectan. ■

COMUNICAÇÃO & SOCIEDADE



Revista semestral, organizada pela Comissão de Pós-Graduação em Comunicação Social do Instituto Metodista de Ensino Superior (São Bernardo do Campo - SP), com o apoio do CNPq. Editada e comercializada pela Cortez Editora.

Assinaturas: Rua Bartira, 387 - São Paulo, SP - 05009 - Brasil.

TEMAS PRINCIPAIS

1. Comunicação, segundo Gramsci e Paulo Freire
2. Comunicação, Comunidade e Imaginário
3. Comunicação, Política e Participação
4. Comunicação, Igreja e Pesquisa Ação
5. Comunicação na América Latina
6. Comunicação Alternativa e Cultura Popular
7. Jornalismo Científico e Jornalismo Brasileiro
8. Mulher, Trabalho e Comunicação
9. Comunicação Transnacional/Comunicação Brasileira
10. Comunicação no ABC Paulista