



Centro Gumilla presenta investigación sobre Consejos Comunales

# A pesar de todo, la participación comunitaria funciona

Jesús Machado\*

Aunque la relación entre la comunidad y el CC respectivo es calificada como positiva por una mayoría (74%), las respuestas sobre "pocas" o "inexistentes" relaciones ascienden a 28%. La gente espera que se resuelvan los problemas derivados de la violencia

**S**e ha dicho que los consejos comunales sólo resuelven problemas muy concretos de una comunidad; que dependen demasiado del poder central; que el pueblo no está preparado para asumir las responsabilidades que conllevan. Sin embargo, de la investigación que acaba de concluir el Centro Gumilla, se deduce que esta forma organizativa se ha extendido con éxito en todo el país.

Aunque hay visiones a menudo opuestas entre los voceros de los CC y los miembros de las comunidades, hay un cambio emergente protagonizado por los sectores populares. En la práctica, asumen cada vez niveles mayores de responsabilidad. Y cuando se logran objetivos concretos, se va superando la desconfianza en las propias capacidades.

Nota: Este es el resumen de dos estudios sobre los consejos comunales en Venezuela. El primero de ellos puede ser obtenido completamente en la dirección electrónica <http://gumilla.org/>. El segundo será colocado en breve.

## RELACIONES CON EL GOBIERNO

En primer lugar, debe decirse que la relación entre los consejos comunales y las instituciones del Estado es considerada como positiva: 74% de los encuestados

...las comunidades se han apropiado de la figura de los CC como una mediación propicia para la organización y participación, donde los funcionarios gubernamentales tienen escasa injerencia en la creación de estas formas organizativas.

así lo manifiesta, sumando 16% que la califica como *excelente* y 58% que la tiene por *bueno*. Sumando las calificaciones de *mala* y *pésima*, resulta 21%.

Cuando se indagan las razones del por qué las relaciones de los CC con el Estado son *malas/pésimas* nos encontramos que 52% de los CC entrevistados señalan como causa *falta de respuestas/falta de diálogo/trabas de organismos gubernamentales*. Sumando todos los valores de las causas de las malas relaciones CC-Gobierno se ubicarían en 66% que se atribuyen al Gobierno, sólo un 5% está relacionado con problemas del CC.

Siendo una figura novedosa se espera que las comunidades soliciten orientaciones de funcionarios públicos directamente relacionados con la materia de los CC para conocer diferentes aspectos, que van desde procedimientos de conformación del consejo, registro, proceso para el diseño y obtención de recursos para concretar los proyectos aprobados comunitariamente.

El 77% de los CC señalan que han contado con algún tipo de asesoría de funcionarios gubernamentales para el desempeño de las actividades. Los CC que no han recibido ningún tipo de orientación o asesoría gubernamental se ubican en 21%.

Los funcionarios gubernamentales dan indicaciones sobre el manejo de los recursos financieros a los CC en 76% de los casos entrevistados. Para los casos donde no hay indicación gubernamental en el manejo de los fondos estos se ubican en un 19%.

## ¿INCOMPENSIÓN MUTUA?

En torno a las relaciones CC y comunidad encontramos que, sumando las categorías *buenas* y *excelentes*, éstas son altamente positivas, alcanzando valores de 71%. Datos que nos permiten pensar que las comunidades se encuentran cómodas con este órgano para la participación y canalización de respuestas a problemas comunitarios.

Llama la atención que las repuestas de relaciones *pocas* o *inexistentes* asciendan a 28%, más de un cuarto del total de las respuestas. Esto podría estar señalando un problema sintomático de separación de la comunidad por parte de los CC.

Al indagar sobre el diálogo entre la comunidad y CC encontramos que se ubica en un 58% las respuestas de *permanente*.

Resulta bien llamativo que algunos CC respondieran como *no existente* el diálogo con las comunidades, aunque es bastante bajo 3% del porcentaje general. Es significativo cuando los CC deben ser los instrumentos de las comunidades para canalizar la participación. Esto es aún más extraño cuando un 2% responden no saber o no contestan.

Sumando los porcentajes de *diálogo ocasional*, *inexistente* y *no sabe/no contesta*, éste se ubica en un 42% del total general. Esto podría estar señalando la incompenSIÓN del modo como debe desarrollarse la relación de la comunidad con una de sus instancias para la participación.

En una muy alta proporción (85%) la iniciativa de conformar un CC corresponde a la comunidad o a un miembro de esta. La intervención de funcionarios del Estado para la conformación de estos consejos en realidad muy baja (7%).

Esto señala que las comunidades se han apropiado de la figura de los CC como una mediación propicia para la organización y participación, donde los funcionarios gubernamentales tienen escasa injerencia en la creación de estas formas organizativas.

La comunidad se involucra en las acciones que se llevan a cabo en los CC en un 84% de los casos encuestados. Encontramos congruencia con la información anteriormente señalada, en torno a la iniciativa de conformar el CC y participar en las acciones posteriores. El porcentaje en donde la comunidad no se involucra se ubica en 15%. Siendo muy llamativo el caso de la región de Guayana en la que se ubica en 23%.



Teniendo en cuenta que en la formulación estatutaria se contempla que todas las opciones políticas pueden formar parte del CC, las prácticas apuntan en otro sentido; el de la exclusión como práctica de pequeños grupos y no de la comunidad en general. Afortunadamente es una porción bastante pequeña.

## LOS CONSEJOS POR DENTRO

Al examinar las posturas políticas en la conformación de los CC encontramos que en un 80% de los mismos se admitieron diversas posturas políticas. En aquellos CC en que no se aceptaron diversas posturas políticas llega a un 18%.

Hacemos notar que en un contexto político nacional de fuerte polarización, las comunidades donde convergen todas las opciones políticas, se construyen espacios de confluencia para la búsqueda de soluciones a sus problemas, evitando que las preferencias políticas impidan el acercamiento y la organización para el bien colectivo.

Aunque la pluralidad es la nota positiva en mayor proporción, no dejamos de mencionar la existencia de CC en los que las diferencias no son admitidas, con lo que de consecuencias no deseables podría acarrear en cuanto al interés por lo colectivo y las relaciones sociales al interior de las comunidades.

Al consultar sobre si en los estatutos se contemplan las diferentes posturas políticas, 70% señaló que *sí*. Se hace la observación que en este caso el porcentaje de repuestas agrupadas en *no sabe/ no contesta* llega a un 11%. En la pregunta anterior este mismo ítem apenas llegaba a un 2%. En relación a que *no* contempla diversas posturas políticas encontramos un 19%.

Teniendo en cuenta que en la formulación estatutaria se contempla que todas las opciones políticas pueden formar parte del CC, las prácticas apuntan en otro sentido; el de la exclusión como práctica de pequeños grupos y no de la comunidad en general. Afortunadamente es una porción bastante pequeña.

Al examinar las relaciones a lo interno de los CC estos señalaron que son *muy buenas* en 22% y 46% indicaron que eran *buenas*. 26% informaron que eran *regulares* y apenas un 4% para *malas y muy malas*.

Partiendo del porcentaje que señaló que las relaciones eran regulares, esta proporción de CC pudieran tener una evolución positiva y mejorar sus relaciones a lo interno. Otro escenario posible refiere a que se deterioren en el futuro afectando la organización comunitaria y por tanto la resolución de sus problemas como colectivo.

Los modos como los CC resuelven o intentan resolver los conflictos que se presentan, tenemos que se recurre en una alta proporción (63%) a las *vías del*

## FICHA TÉCNICA

### TIPO DE ESTUDIO

Los consejos comunales son una novedad en Venezuela. A la fecha no tenemos conocimiento de estudios previos sobre ellos. Éste sería el primero en abordarlos como objeto de estudio. Partiendo del interés de conocer cómo van funcionando estas instancias de organización y participación comunitaria, hemos optado por un estudio de tipo exploratorio.

### FECHA DEL LEVANTAMIENTO DE CAMPO

El trabajo de campo para el levantamiento de información a nivel nacional se realizó a partir de la segunda quincena del mes de febrero de 2008 hasta la primera quincena del mes de abril de 2008.

### APLICACIÓN DE LA ENCUESTA

Partiendo de la distribución estadística se empleó la técnica de entrevista personal y directa, mediante un cuestionario estructurado a un miembro del CC. Debido a que la estructura organizativa de los mismos es de tipo horizontal y las decisiones se toman en reuniones, cualquier miembro que formara parte del mismo estaría en capacidad de responder las preguntas del cuestionario. El universo en estudio fueron el conjunto de los consejos comunales establecidos en el territorio nacional. El tamaño de la muestra fue de 1.200 consejos comunales, con una cobertura geográfica en donde se tomaron los municipios de 50.000 o más habitantes, la cual representa el 82% de la población del país, dividido en ocho regiones: capital; central; los llanos; centro occidental; zuliana; los andes; nor-oriental e insular; y Guayana.

Esperamos que esta investigación sirva para profundizar el estudio de los consejos comunales para el fortalecimiento de sus posibilidades y corrección de sus debilidades.

*diálogo, reuniones, asambleas y la búsqueda de consensos*. Otros CC lo resuelven con *mayor comunicación* (16%).

Esto evidencia la utilización de las herramientas que se poseen y conocen para la resolución de los conflictos. Muestra además que no se utilizan mecanismos coercitivos en la resolución de las diferencias.

Tres cuartas partes de los CC han señalado que las decisiones giran en torno a dinámicas más colectivas. 21% de los CC consultados señalaron que hay perso-



**En las ejecutorias de los proyectos se muestra que las comunidades están utilizando los CC para resolver problemas de infraestructura, en especial la infraestructura habitacional y servicios concomitantes.**

nas dentro de los CC que toman decisiones por encima de los otros miembros.

Podríamos estar en presencia de formas de relación y probablemente liderazgos con prácticas nada democráticas, en espacios en los que, por su estructuración y diseño, debe privar la participación y la búsqueda de toma de decisiones por la vía del consenso o al menos por las vías que cubre requerimientos democráticos mínimos.

### LOS PROYECTOS DE VIVIENDA MANDAN

Cuando consultamos sobre cuáles proyectos habían puesto en marcha los CC casi de manera absoluta señalaron proyectos de infraestructura pública, urbanismo y servicios. Para *viviendas* 23%, si le sumamos lo del programa *Sustitución de Vivienda* (SUVI), 10%, llega a 33%, una diferencia bien marcada con respecto al resto de los demás proyectos entre los que están *red de aguas potables y servidas* 21%; *vialidad* 15%; *electrificación* 14%; *obras relacionadas con el deporte* 13%; *construcción sede de CC* 12%; *obras para escuelas* 12%; *aceras, caminerías, escaleras* 10%; *plazas, parques* 4%. 13% manifestaron que *no han desarrollado ningún proyecto*.

En las ejecutorias de los proyectos se muestra que las comunidades están utilizando los CC para resolver problemas de infraestructura, en especial la infraestructura habitacional y servicios concomitantes. En estas realizaciones los CC van obteniendo logros que potencian su motivación para seguir participando colectivamente.

Al profundizar sobre el origen de los proyectos estos surgieron por *mutuo acuerdo CC y comunidad* con 73%. Un 8% de los CC señalaron que los proyectos se efectuaron por *imposición del CC*.

66% de los CC entrevistados señalaron que los proyectos elaborados por ellos era de agrado de modo unánime con la comunidad. En los que la comunidad está parcialmente de acuerdo el porcentaje es de 27%.

Esta información pudiera estar poniendo de manifiesto la dificultad intrínseca en todo colectivo de lograr acuerdos unánimes en las soluciones a los problemas que los afectan. Es un aprendizaje de años lograr mecanismos para llegar a soluciones unánimes en problemas comunitarios.

Quienes regularmente participan en el diseño de los proyectos son los mis-

mos miembros de los CC en un 69%. Los casos donde la comunidad *participa regularmente* se ubica en 36%.

Llama la atención que sean mayoritariamente los miembros del CC quienes diseñen los proyectos comunitarios y la baja proporción en que lo hace la comunidad. Dado que el CC es el instrumento, la proporción debería ser inversa. También es probable que esto se deba a que se trata de una tarea técnica siendo más fácil y racional la realización de tal actividad por una pequeña comisión de trabajo.

La comunidad aprueba los proyectos en 81% de los casos. 20% lo aprueban los *miembros del CC*. Los casos donde los proyectos son aprobados por *algún miembro de una entidad oficial* llega a 5%.

La quinta parte de proyectos que aprueba el CC fuera del espacio de la decisión colectiva comunitaria apunta a varias direcciones, sólo mencionamos algunas: la delegación del trabajo al consejo por parte de la comunidad, la usurpación, confusión o extralimitación de funciones del CC, la existencia de gestores instalados en los CC entre muchos otros elementos.

Al explorar sobre el financiamiento de los CC para la ejecución de proyectos, 58% respondió afirmativamente. 35% de los CC consultados respondieron negativamente.

Siendo el CC una mediación organizativa para canalizar las soluciones a los problemas comunitarios, es preocupante el bajo porcentaje de financiamiento a los proyectos presentados por éstos.

Los retrasos o no asignación de recursos económicos a las iniciativas comunitarias atenta contra los procesos de participación social.

En este punto las instituciones públicas correspondientes deberían prestar atención y reordenar sus procedimientos para que se materialicen los recursos económicos que permitan llevar a cabo los proyectos.

Sobre la consulta sobre si el financiamiento se otorgaba en el tiempo programado en 54% de los casos fue afirmativo. Los casos en los cuales no llega el financiamiento oportunamente se ubica en 41%. En otras palabras, sólo una cuarta parte recibe financiamiento a tiempo.

Es un serio problema que los proyectos comunitarios reciban financiamiento tardío por cuanto ello supone que lo planificado inicialmente tendrá que ser



**No es difícil concluir que faltan procedimientos técnicos para hacer seguimiento a los proyectos que se ejecutan desde los CC. Sería bueno indagar, en el futuro, las razones por las cuales priva el control asambleario sobre las herramientas técnicas que garantizan objetividad.**

modificado, pudiendo no concluirse, resultando una solución a medias.

Los proyectos son la concreción de procesos previos de diagnóstico, priorización de necesidades y acuerdos comunitarios resolutivos para su ejecución, en lo que se incluye el ordenamiento de actividades, fechas y responsabilidades con unos medios acordados; es decir, se planifica colectivamente el trabajo. Esta planificación se debe hacer colectivamente y en su ejecución se debería respetar lo acordado.

A partir de los datos recabados tenemos que el 73% de los proyectos comunitarios son ejecutados de acuerdo con lo planificado por la comunidad. Los casos en que la repuesta indicaba que se ejecutaron proyectos que no habían sido planificados por la comunidad fue de un 16%. Otro 12% indicó no saber o no respondió a la pregunta.

#### **A LA CONTRALORÍA LE FALTA TÉCNICA**

En 70% de los casos, se han puesto en marcha procedimientos de evaluación internos de los CC, mientras que 25% no los contempla.

Al indagar sobre cuáles serían las formas de evaluar las actividades de los CC, las repuestas giraban en torno a mecanismos de control social más que a procedimientos técnicos. Los más señalados fueron *contraloría social/comunitaria* 25%; *a través de reuniones* 15%; *asamblea comunitaria* 15%; *utilización de mecanismos de supervisión y seguimiento* 9%; *por medio de la comunidad* 8%; *para libros de actas y mesas de trabajo* el porcentaje para cada uno fue de 3%; y para *informes de seguimiento/supervisión* 5%.

No es difícil concluir que faltan procedimientos técnicos para hacer seguimiento a los proyectos que se ejecutan desde los CC. Sería bueno indagar, en el futuro, las razones por las cuales priva el control asambleario sobre las herramientas técnicas que garantizan objetividad.

Encontramos que 78% de los voceros afirmaron que ejercen contraloría comunitaria a los proyectos ejecutados. En 15% de los CC no hay contraloría comunitaria de los proyectos ejecutados.

Cuando consultamos las causas por las cuales no se realizaba contraloría comunitaria a los proyectos, 42% señalaron que *no había proyectos en ejecución/estaban empezando*. La *falta de organización* fue el causal para 5%; por *falta de participación comunitaria* 6%; *no sabían cómo hacerlo* un 3%; *falta rendición de relación de gastos* 4% y por *falta de comisión de contraloría* un 3%. Se señalan otras causas varias 23%. Y no se obtuvieron respuesta en 13% de los casos.

Al restarle dos quintas partes al porcentaje de los CC que no realizan contraloría a los proyectos que se ejecutan, encontramos que apenas un 8% no realiza esta contraloría. Aunque es grave que no existan mecanismos de control social sobre los recursos públicos para el beneficio colectivo, en términos de control comunitario éste existe en una alta proporción.

#### **PRINCIPALES PROBLEMAS**

En relación a los problemas que más confrontan los CC, los podemos agrupar en tres bloques, presentados en orden decreciente:

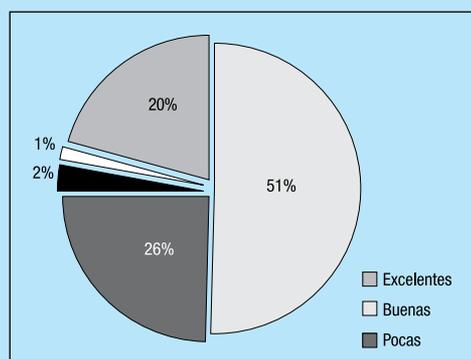
1. Problemas que están centrados en las dinámicas internas y deficiencias de los CC (34%).
2. Situaciones atribuidas a los organismos gubernamentales (24%).
3. Falta de participación de la comunidad (18%).

Al consultar qué recomendaciones harían para mejorar el desempeño, 16% señaló que actividades de *formación a los voceros, mejorar la comunicación/la unidad* obtuvo un 16%. Los que planteaban *mayor participación de la comunidad* llegaron a 16%. Otro 14% señaló *más apoyo*.

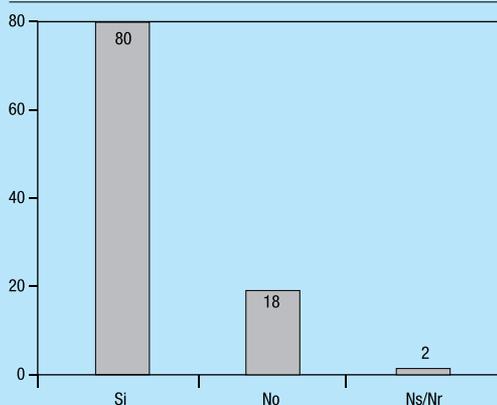
Podríamos señalar que de los siete bloques en donde se agrupan las soluciones, cuatro apuntarían a mejorar las

Los CC son un medio de organización comunitaria, y lo que está posibilitando que así sea es que ésta mediación permite resolver problemas de mejora de la calidad de vida de las personas de los medios populares.

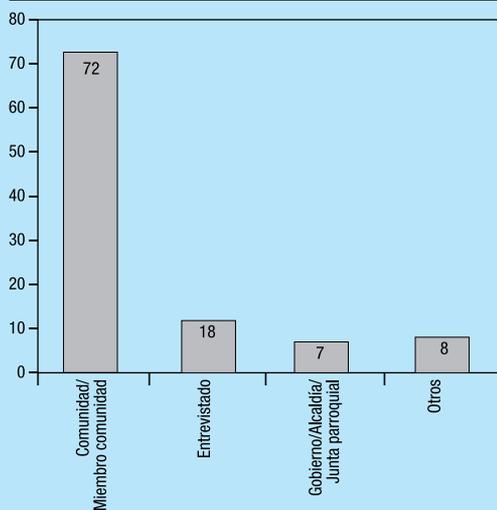
### 71% de los CC encuestados señala como positivas las relaciones con la Comunidad



### 8 de cada 10 Consejos Comunales admiten diferentes posturas políticas en su conformación



### 85% de la iniciativa de conformar el CC fue parte de la comunidad o un miembro de ésta



situaciones de relaciones internas y capacitación del CC (talleres, formación, mejorar la comunicación, seguir trabajando, seguir la integración).

Pero la categoría *que den más apoyo* podría estar refiriendo a las comunidades a los organismos públicos más directamente vinculados.

La demanda por *más participación de la comunidad* señalaría la necesidad de que las comunidades no se desentiendan ni dejen todo el trabajo sólo a pocas personas.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

Lo más resaltante del estudio son las motivaciones por las cuales los CC han tenido el grado de desarrollo y funcionamiento que actualmente presentan. Estas mediaciones de participación están permitiendo resolver temas que afectan de manera directa a cada habitante de los espacios sociales en donde están asentadas las comunidades populares.

La necesidad de hacer cada vez más digno el espacio social que se ocupa habitacionalmente, procurando elevar la calidad de vida, implica para los habitantes de las comunidades una motivación para el diagnóstico social, elaboración de propuestas y proyectos y realizar las gestiones ante los organismos gubernamentales correspondientes.

Los CC son un medio de organización comunitaria, y lo que está posibilitando que así sea es que ésta mediación permite resolver problemas de mejora de la calidad de vida de las personas de los medios populares. La ejecución de proyectos gira en torno a la vivienda y todos los servicios conexos de urbanismo que lleva consigo, servicios de suministro de agua potable y canalización de las aguas servidas; electrificación, vías de acceso, escuelas, embaulamiento de quebradas, muros de contención, etc. Las comunidades populares encuentran en los CC un mecanismo más efectivo de resolución de problemas que sienten como prioritarios. Al superarse la burocracia del Estado, en todos sus niveles, y partiendo del diagnóstico de las necesidades más sentidas, la acción comunitaria a través de sus CC, puede resolver sus problemas de modo más ágil.

Las comunidades no solamente están demandando soluciones de servicios y satisfacción de necesidades sino que están planteando y realizando soluciones a los mismos. Son las mismas comunidades

*Se muestra un cambio emergente protagonizado por los sectores populares, que van asumiendo en grado creciente mayores niveles de responsabilidad social a la vez que se constituyen como ciudadanos.*

populares las que están dando respuesta a necesidades históricas postergadas.

La participación en los espacios sociales populares a través de los CC, y esto es otro dato que hay que resaltar del estudio, mantiene una identidad local-territorial convirtiéndose ésta en epicentro genésico de nuevas formas de participación.

Es a partir de esa forma de participación, con esas motivaciones, que se articula toda otra intervención participativa en la vida pública del país. Se muestra un cambio emergente protagonizado por los sectores populares, que van asumiendo en grado creciente mayores niveles de responsabilidad social a la vez que se constituyen como ciudadanos.

Al obtener logros concretos partiendo de la organización y la movilización, que se posibilita a través de los CC, se va superando la desconfianza en las propias capacidades, lo que permitiría el mantenimiento de estas formas organizativas. A lo anterior se le sumaría el fortalecimiento de una conciencia organizativa para resolver los problemas dejando atrás una cultura de la urgencia, además de desechar las salidas individualistas a problemas colectivos.

En este mismo proceso se van incrementando los niveles de conciencia política. Las personas que se politizan pasan de centrar toda su atención en los problemas individuales y empiezan a ubicarlos en contextos más amplios abriendo caminos a proyectos de transformación socio-política desde las bases.

Las necesidades individuales se ponen de manifiesto en un espacio común: la asamblea, en ese momento se convierte en un problema colectivo en la medida en que todos los que están en la misma situación lo reconocen, pasa a identificarse como un problema colectivo y la búsqueda de solución en común a través de los CC, lo que implica una revalorización de lo colectivo, que conlleva a una reconfiguración entre lo público y lo privado. Pero también implica otro fenómeno, como lo es el de la recomposición de la red de relaciones socio-comunitarias en el mundo popular.

La necesidad de hacer más habitable el espacio social que se ocupa habitacionalmente, procurando elevar la calidad de vida, implica para los habitantes de las comunidades una motivación para el diagnóstico social, elaboración de propuestas y proyectos, realizar las gestiones ante los organismos gubernamen-

tales correspondientes. Si estos organismos no actúan con diligencia en la ejecución presupuestaria para que los CC puedan realizar las obras en los tiempos programados, puede afectar gravemente las motivaciones a participar de las personas, ocasionando un grave daño a lo logrado en el tema de participación y organización social. Las prácticas de retardo en la asignación de recursos por parte de los organismos gubernamentales pueden ocasionar que la participación termine siendo desmovilizadora del cuerpo social.

Por los datos obtenidos no podríamos afirmar que este tipo de participación en los CC refuerce patrones de conductas políticas como el asistencialismo o el paternalismo; por el contrario, y los datos los avalan, hay un proceso progresivo de protagonismo y responsabilidad popular en la construcción de respuestas colectivas a la búsqueda de un mejor vivir.

Las comunidades como espacios sociales de convivencia primarios son una excelente escuela para fomentar la cultura democrática. Las prácticas de asambleas comunitarias para discutir los proyectos necesarios de las comunidades y su posterior aprobación, muestra un ejercicio de lo democrático con amplia repercusión en la cultura política del país y la sanidad política de la república. A mayores niveles de participación corresponde mayores niveles de fortalecimiento de lo democrático, y esto es también bien llamativo, la idea de la representación se va reconfigurando hacia formas más participativas de democracia.

No es nuestra intención idealizar estas formas de participación, reconocemos que como un fenómeno nuevo es complejo y difícil, donde intervienen múltiples determinaciones, donde se entrecruzan éxitos y fracasos, con virtudes y limitaciones. No hay que perder de vista que estamos refiriéndonos a una situación emergente y novedosa más que a una realidad plenamente consolidada, que bien puede evolucionar hacia una dirección positiva de radicalización del protagonismo popular como puede tener una regresión. Pero lo sustantivo es que está en proceso un nuevo modo de organización y participación comunitaria que resalta el cambio cualitativo de la cultura política tradicional venezolana.