

## La comuna: espacio de participación ciudadana. Un proceso en construcción

Juan Borges

Universidad del Zulia  
izarriba@gmail.com

Nerio Abreu

Universidad del Zulia  
abreuquerales@gmail.com

### Resumen

Este trabajo se centró en una reflexión teórica en torno a la concepción de participación ciudadana que permitió plantear las condiciones necesarias para la construcción de la comuna en Venezuela y así promover una nueva democracia participativa que reconoce a los ciudadanos como protagonistas en la toma de decisiones sobre los procesos y recursos inherentes a su comunidad. Para ello, se tuvo como objetivo analizar la participación ciudadana en la construcción de comuna. Se apoyó en una investigación documental, a través de los postulados teóricos de Urdaneta (2012), Añez, López y Suárez (2003), Guillén, Sáenz, Badii y Castillo (2009), Machado (2009), Rodríguez (2007) y la Ley Orgánica de las Comunas (2010). Esta nueva manera de organización, todavía con deficiencias en su conformación y gestión, necesita de la supervisión y apoyo técnico científico de los entes gubernamentales, así como de las comunidades organizadas para la consolidación del nuevo modelo de integración y participación protagónica en la gestión de las políticas públicas. Además no deben convertirse en simples espacios que esperan únicamente los recursos económicos para desarrollar sus actividades.

**Palabras clave:** participación ciudadana, ciudadanía, comuna, autogobierno, consejos comunales, democracia.

## **1. A manera de Introducción**

En Venezuela, los movimientos sociales reclamaron nuevas formas de hacer políticas y de expresar sus intereses, tal como lo exponen Áñez, López y Suárez (2003) en su análisis de transición del Estado venezolano desde la democracia representativa hasta la participativa, proceso que ocurrió causado por el “estallido social” de 1989.

Con el inicio de la democracia en Venezuela en 1958, la participación se limitó al ámbito económico y al voto, el cual era el único elemento que legitimaba la democracia. Luego, se abrieron algunos canales de participación política en la constitución de 1961. Más tarde, en los años 70s, el Estado comenzó a propiciar estructuras organizativas para estimular la participación de la ciudadana afín de que pudieran satisfacer sus necesidades básicas.

Los partidos de la época “Acción Democrática” y el Partido Social Cristiano “COPEI” concebían la participación como una forma de obtener ayuda de los ciudadanos en la ejecución de labores y para profundizar la democracia, explicó Cunill 1991 (citada por Áñez, López y Suarez, 2003). Más tarde, en 1999, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela instauró nuevos mecanismos de participación. Se estableció el Consejo Federal de Gobierno, Consejo de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas y el Concejo Local de Planificación Pública, con la finalidad de descentralizar, desburocratizar y estimular la participación, asimismo, se incorporaron los conceptos de control social y empresas comunitarias.

La crisis de la democracia representativa en Venezuela dio inicio a la instauración de la democracia participativa, debido a que la población estaba perdiendo confianza en la capacidad del Estado y sus representantes para resolver sus problemas.

El 9 de abril de 2006 fue promulgada la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de Venezuela (2009), antes definidos por la mencionada ley como "instancias de participación e integración de los ciudadanos", estas organizaciones populares están constituidas por distintos comités que poseen funciones específicas como comisiones de salud, de seguridad, de defensa al consumidor, entre otros. La estructura de los consejos comunales aseguró la participación activa de los ciudadanos de la comunidad en asuntos concernientes y otorgó cierta libertad que les permitió elegir en qué se invertirán los recursos provenientes del situado a través de proyectos aprobados por los ministerios.

Aun cuando los ciudadanos pueden elaborar proyectos para solventar problemas de sus comunidades, las palabras finales y la aprobación de estos proyectos son gestadas por funcionarios de organismos centrales como los ministerios, lo que demuestra el centralismo de la democracia venezolana. Por tal motivo, el 22 de diciembre de 2010, la Asamblea Nacional promulgó la Ley Orgánica de las Comunas.

Las comunas son descritas como "entidades locales definidas por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica común y rasgos culturales parecidos" (Ley Orgánica de las Comunas, 2010). Además de esto, se resaltan los principios de soberanía y de participación protagónica que tienen los integrantes de las comunas, en tal sentido, las comunas son organismos autónomos que toman decisiones (habitantes) sobre los ámbitos socioeconómicos de su ubicación geográfica, lo que vislumbra el derrocamiento de la democracia representativa, ya que las comunidades son "funcionarios" intrínsecos y sustituyen al centralismo debido a las decisiones autónomas de cada comuna.

A pesar de que la Ley Orgánica de las Comunas se promulgó en diciembre del año 2010, los resultados del censo comunal 2013, publicados en el portal web del Ministerio del Poder Popular para las Comunas (2015), demostró que existió solo 1.401 comunas organizadas en Venezuela y la mayoría estuvieron en proceso de construcción. El Censo reveló que hay 40.035 consejos comunales en el territorio Nacional.

Si para la construcción de una comuna se requiere una media de 10 consejos comunales (ya que se componen de 8 a 12 consejos comunales), el objetivo de la participación ciudadana debe ser alrededor de 4.000 comunas construidas y debidamente registradas, lo que significa que se consiguió 35 % del objetivo después de 3 años de la promulgación de la ley, cifras que distancian mucho de parecerse a los consejos comunales, una organización que fue rápidamente asimilada por los ciudadanos.

Entre las causas visibles de la poca participación en la construcción de comunas estuvo la falta de comunicación, debido a que la mayoría de las comunas lograron constituirse en el año 2013 después de que el tema se hiciera popular a través de la última aparición pública del expresidente Hugo Chávez, el 8 de diciembre de 2012, quien amenazó con desintegrar el Ministerio del Poder Popular para las Comunas debido que, para esa fecha, habían sido pocas las comunas construidas. Esto demostró que, antes de diciembre de 2012, el impacto comunicacional de este tema fue bajo en comparación con el presente año.

También, la poca iniciativa de las masas y de los consejos comunales a organizarse, debido a la falta de participación, muchos ciudadanos desconocían sobre esta nueva forma de organización del poder popular. Las personas al estar desinformadas de lo que son Comunas ignoraron el camino para su

construcción. Aunado a la ausencia de promotores de los organismos oficiales que incentiven a la población a participar.

## **2. Reflexiones teóricas**

### **2.1. Participación ciudadana en el contexto de las comunas**

Para Urdaneta (2012: 51), la participación ciudadana está constituida por “los mecanismos dentro del sistema político vigente, mediante los cuales los ciudadanos pueden intervenir de forma directa o indirecta en la gestión pública”. Este tema toma en la actualidad relevancia en las investigaciones universitarias como en las comunidades venezolanas. Machado (2009) esquematizó la evolución de los mecanismos de participación en Venezuela, argumentando que estos eran prácticamente nulos antes de la Cuarta República y se comenzaron a desarrollar para satisfacer las necesidades de la población después de 1958. En la década de los 80s, la confianza en las instituciones del Estado disminuía y las organizaciones sociales pedían nuevas formas de administrar sus recursos. En la actualidad, la ciudadanía tiene las posibilidades de participar activamente en la gestión pública a través de los consejos comunales.

En este sentido, los consejos comunales son mecanismos actuales de participación que nacieron de una necesidad (Añez, López y Suarez, 2003). Por otro lado, Pereira y Vásquez (2009) explicaron que los ciudadanos se motivan a participar en los consejos comunales debido a que son una forma efectiva de conseguir recursos económicos para solventar sus problemas locales. Por otro lado, existen elementos que desmotivan a las comunidades

tales como la burocracia del Estado para el inicio de las obras o la asignación de recursos que, en muchos casos, no es directa y el poder ejecutivo termina realizando obras que los ciudadanos no necesitan.

No obstante, una estructura más novedosa, por tanto, menos desarrollada son las comunas que se definen como un espacio integrado por comunidades vecinas con historia y rasgos compartidos (Artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas (2010) y el artículo 6 expresa que su propósito es el desarrollo del Estado Comunal mediante el impulso y desarrollo de la participación protagónica de los ciudadanos. Asimismo, el artículo 7 enlista las finalidades de la comuna:

- Desarrollar y consolidar el estado comunal como expresión del Poder Popular y soporte para la construcción de la sociedad socialista.
- Conformar el autogobierno para el ejercicio directo de funciones en la formulación, ejecución y el control de la gestión pública.
- Promover la integración y articulación con otras comunas en el marco de las unidades de gestión territorial establecidas por el Consejo Federal de Gobierno.
- Impulsar el desarrollo y la consolidación de la propiedad social.
- Garantizar la existencia efectiva de formas y mecanismos de participación directa de los ciudadanos y las ciudadanas en la formulación, ejecución y el control de planes y proyectos vinculados a los aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa.
- Promover mecanismos para la formación e información en las comunidades.
- Impulsar la defensa colectiva y popular de los derechos humanos.
- Todas aquellas determinadas en la Constitución de la República y la Ley.

De este artículo es necesario resaltar la conformación del autogobierno y el desarrollo de la participación de la ciudadanía en los asuntos locales, ya que es la esencia de esta organización y que hace parecerla utópica. Asimismo, la función de formar e informar a la comunidad garantiza la igualdad de oportunidades de la comunidad, puesto que la "Sociedad Socialista" es presentada reiteradamente en la ley, lo que significa que este modelo de participación responde a un modelo económico parecido a los soviets de las extintas repúblicas comunistas. Por tanto, a diferencia de los consejos comunales, los ciudadanos no solo deben esperar la asignación de recursos, sino también producirlos para garantizar así la autonomía y el desarrollo de la comunidad.

Guillén, Sáenz, Badii y Castillo (2009) concordaron con Urdaneta (2012) en que el término de participación ciudadana es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en los distintos niveles de la gestión pública, es decir, que los actores principales en este proceso son los ciudadanos conjuntamente con el Estado representado por las instituciones públicas.

Baño (1998) mostró las mismas nociones que Guillén, Sáenz, Badii y Castillo (2009) sobre los actores de la participación ciudadana. El hecho más notable en la participación es que hay una sociedad civil que influye en el Estado, es decir que, si la participación es ineficaz para intervenir en las decisiones del Estado, entonces, no hay participación realmente.

El Estado venezolano se encuentra conformado por cinco poderes según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999): Ejecutivo, Electoral, Judicial, Legislativo y Ciudadano. Sobre las acciones que se ejecutan por estas esferas estatales es que la ciudadanía está llamada a intervenir. Asimismo, Guillén, Sáenz, Badii y Castillo (2009) explicaron que son las

instituciones del Estado que deben incentivar a la ciudadanía a participar y, en consecuencia, las acciones de este tendrán mejor valoración en la opinión pública debido a que se sustentan en los intereses de la población.

Este incentivo a la participación por el Estado se logra a través de la información que le brinda a la ciudadanía, de esta forma, adquiere conocimiento frente a las acciones futuras y está en posición de responder. Además debe contar con mecanismos que faciliten tomar en cuenta los aportes de la ciudadanía sobre los temas de interés, ya que esto genera confianza en el proceso y aumenta la incidencia en la participación. De este modo, se obtiene como ganancia la participación activa de la comunidad que conlleva a una administración transparente y permite a la población darse cuenta que las acciones que deben realizar las instituciones públicas se están haciendo bien (Guillén, Sáenz, Badii y Castillo, 2009).

Guillén, Sáenz, Badii y Castillo (2009) explicaron que el nivel de la participación ciudadana es un indicador de la democracia de un país, ya que solo a través de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos puede corregir los errores de la administración pública y evitar así cualquier arbitrariedad del Estado.

Al respecto, la Asociación Internacional de la Participación Ciudadana (Guillén, Sáenz, Badii y Castillo, 2009) propuso la siguiente escala compuesta por 5 niveles que van desde la información hasta el empoderamiento del pueblo para medir el **nivel de participación ciudadana**:

- Informar: consiste en proveer al público información balanceada y objetiva para ayudarlos a entender los problemas, las alternativas y soluciones. Se debe resaltar aquí la ausencia de diálogo, la información es unidireccional.



- Consulta: se obtiene una retroalimentación sobre análisis, alternativas y decisiones. Aquí la comunicación es bidireccional a través de encuestas, grupos focales y la opinión pública.
- Involucrar: es la presencia de talleres y trabajos grupales donde el Estado y la ciudadanía aseguran que sus alternativas y necesidades se reflejen en la ejecución de los programas.
- Colaborar: existe una vinculación de la ciudadanía a través de consejos consultivos, consensos y toma de decisiones. Con esto, la sociedad es vinculada en la toma de decisiones, el desarrollo de las alternativas y la identificación de la solución preferida.
- Apoderar: es poner la decisión final en manos de la sociedad, el Estado solo instrumenta las decisiones tomadas en votaciones o jurados ciudadanos.

Aunque estos niveles van en ascenso, desde simplemente informar al público hasta permitirle tomar decisiones, y quedan establecidos tanto en la escala de Arnstein como en el Spectrum de la Asociación Internacional de la Participación Ciudadana, no ejemplifica la manera en que puedan darse los procesos de participación, es por ello que se deben comprender los modelos para tener una visión integral de la profundidad de la democracia en la construcción de comunas y de los métodos en los cuales se desarrolla la participación en las comunidades.

Los modelos de participación ciudadana son tan diversos como los estilos de democracia, se puede decir que sus características afectan directamente el modelo de participación al que recurre la ciudadanía. Sánchez y Hernán (2007) explicaron que la democracia participativa está fundamentada en la

intervención del ciudadano en todo el proceso político. Por otro lado, la democracia deliberativa se caracteriza por dejar el discurso al centro del sistema de gobierno, por tanto, la participación está centrada en debates públicos.

En el liberalismo, el ciudadano participa constantemente a través de la regulación del mercado por la oferta y demanda, es decir, la libertad absoluta de los individuos ante la ausencia del Estado los obliga a participar para satisfacer sus necesidades básicas. Por el contrario, los sistemas de gobiernos comunitarios pregonan los valores de servicio e interés en los demás como principal forma de intervención en la sociedad.

Por otro lado, Rodríguez (2007) señaló distintos **modelos de participación ciudadana** que se han suscitado a lo largo de la historia y en distintas regiones del planeta, no presenta algún modelo como superior a otro, cada uno responde a necesidades distintas:

- Participación nominal: hay una relación indirecta entre el ciudadano y las decisiones en la gestión pública, puesto que se basa en recabar información de la población. Un ejemplo de esto son las consultas realizadas a través de las redes sociales en un municipio, al final, los políticos y los técnicos toman la decisión.
- Participación relacional: esta se caracteriza por incentivar a la ciudadanía a través de la optimización de los recursos públicos que bien administrados puede cubrir mayores necesidades.
- Participación ciudadana real: en este tipo de participación la ciudadanía toma las decisiones concernientes a las ejecuciones de los proyectos, no obstante, los políticos y técnicos son los ejecutores de los pla-

nes. En Alemania existen figuras conocidas como células de planificación cuyo alcance permite escoger la ubicación de los grandes proyectos como plantas de reciclajes.

- Núcleos de Intervención Participativa (NIP): este método de trabajo se utiliza para los proyectos donde se considere que puede haber oposición, se invita personas de la comunidad a realizar debates públicos sobre la ejecución del proyecto.
- Sondeo de Opinión Deliberativa: consiste en realizar mediciones de la opinión pública a la vez que se invita a la sociedad a debatir sobre un tema con sus posibles soluciones y consecuencias, en este tipo de participación es común los debates televisivos, durante todo el proceso se hace importante mantener a los ciudadanos informados al final se realiza nuevamente un sondeo de opinión.
- Consensos: son discusiones que se realizan entre grupos de ciudadanos y políticos representativos de una población para elaborar informes sobre recomendaciones.

En este sentido, queda demostrado que existen varios aspectos de los modelos de participación ciudadana, los cuales cambian y son distintos en cada sistema de gobierno y pueden estar clasificados por niveles de participación o por los elementos del proceso.

La estructura de la comuna está compuesta, según la Ley Orgánica de las Comunas (2010), por un parlamento comunal, consejo ejecutivo, consejo de planificación comunal, consejo de economía comunal, banco de la comuna y un consejo de contraloría comunal.

El parlamento comunal es la máxima instancia de autogobierno, emite las cartas comunales que regulan las normas de convivencia de la comunidad además de definir el desarrollo social y económico. Las decisiones en esta organización se toman por mayoría simple, a excepción de las enmiendas de las cartas comunales que necesita la aprobación de 2/3 de la asamblea. Su estructura da apertura a las participaciones deliberativas donde se argumentan públicamente las razones de las decisiones, que al ser tomadas por miembros de la comunidad caracteriza la democracia participativa.

El Consejo Ejecutiva lleva la toma de decisiones en los parlamentos, además, sus miembros son los representantes legales de la comuna y quienes tienen vinculación con las estructuras del poder público nacional para la transferencia de funciones, las cuales están orientadas a la transformación del Estado venezolano (Áñez, López y Suárez, 2003; Machado, 2009).

El Consejo de Planificación Comunal diseña el modelo de dirección que regirá la comunidad hacia las metas y los objetivos propuestos, también, sus funciones son informativas y de control sobre el avance de los proyectos. El consejo de Economía Comunal rige el desarrollo económico de la comuna incentivando la producción afín de que la comunidad cuente con sus propios recursos para sustentar su propio desarrollo social y cultural y disminuir hasta volver nula la dependencia de los poderes públicos.

Asimismo, el Banco de la Comuna administra los recursos monetarios y no monetarios, además, su objetivo se orienta a financiar el desarrollo económico de la comunidad a través de microcréditos y de fomentar el uso de una moneda comunal.

Por último, el Consejo de Contraloría Comunal, que vela por el adecuado funcionamiento de las otras estructuras, asegura la inversión adecuada de

los recursos para el beneficio colectivo y la reinversión de las ganancias para el desarrollo de la comunidad. También, debe presentar informes semestrales del funcionamiento de estas organizaciones.

En este sentido, el modelo de participación de la comuna se asemeja al de participación real con aspectos nominales y de consensos, lo cierto es que propone un nivel más profundo de democracia, empodera a la ciudadanía y le atribuye suficientes responsabilidades para su funcionamiento local.

No obstante, la Ley Orgánica de las Comunas no destaca beneficios salariales para las personas que ocupan las estructuras de la comuna y estas responsabilidades requieren a personas dedicadas para el adecuado funcionamiento, asimismo, la diferencia más obvia entre los consejos comunales y las comunas es la autodeterminación que se obtiene a través del poder económico, es decir, que la autoridad del autogobierno se basa en la producción de la comunidad que genera empleo, ganancias y desarrollo. Esta dinámica tan compleja de funcionamiento requiere del apoyo técnico y científico de las universidades y de los entes gubernamentales.

### **3. Consideraciones finales**

De las reflexiones teóricas, los modelos legales y los resultados tangibles y vivenciales se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- Las sociedades contemporáneas tienen necesidad de influir en las decisiones que toma la esfera pública, tal como se ha observado alrededor del mundo y Venezuela no es la excepción, donde los mecanismos de participación se han modificado constantemente desde el inicio de la 4ta República y aún en la 5ta continúan cambiando.

- La crisis de la democracia representativa y la desconfianza de la población en las instituciones públicas, da origen a la democracia participativa y protagónica.
- El proceso evolutivo de la participación ciudadana generó mecanismos tales como los consejos comunales, los cuales permiten a los ciudadanos un nivel considerable de intervención en la toma de decisiones sobre la utilización de fondos, sin embargo, es una organización que estimula el centralismo al atar la ejecución de los proyectos al poder ejecutivo.
- Como alternativa para estimular la descentralización, se impulsa la Ley Orgánica de Comunas, sin embargo, 5 años después de su aprobación, este sistema de organización social no ha sido instaurado en la mayor parte del territorio venezolano, debido a la falta de promoción por parte del Estado.
- Los consejos comunales son en la actualidad un mecanismo sólido de participación de la ciudadanía, ya que las personas se motivan por la efectividad en la obtención de recursos para solucionar los problemas locales. Por otro lado, la burocracia del Estado continúa siendo un desestimulante para la ciudadanía.
- Las comunas son un mecanismo novedoso de participación cuya finalidad es construir y consolidar el Estado comunal caracterizado por el autogobierno de sus habitantes y el empoderamiento en la gestión pública de los ciudadanos.
- Las comunas responden a un modelo económico parecido a los soviets de la extinta Unión Soviética, esta es la diferencia más resaltante de los consejos comunales. Así, la independencia del autogobierno reside en la capacidad para producir riquezas y no depende de las asignaciones del poder ejecutivo después de estar constituida.
- El Estado debe ser el primer promotor de los mecanismos de participación, tanto en el diseño de las estructuras como en la formación de los

ciudadanos para ocuparlas. Esto genera confianza en la población y legitima la democracia en el país.

- La participación ciudadana comienza en un país por las acciones que toma el Estado en materia de información, es decir, como comunica a la población y como obtiene una retroalimentación. Solo así puede involucrar a las personas para considerar propuestas y alcanzar la confianza suficiente en los habitantes para solicitar su colaboración en la resolución de los problemas públicos. Solo después se puede llegar al más alto nivel de participación, el empoderamiento.
- Los modelos de participación ciudadana son muy diversos y adoptan formas distintas según el tipo de democracia y modelo económico. La comuna posee como órgano principal el Parlamento Comunal, el cual rige el rumbo de la comunidad, por lo cual puede catalogarse como un mecanismo de participación real con aspectos nominales y de consensos.
- La dinámica de las comunas son complejas, pudiera requerir personal que labore a tiempo completo, sin embargo, la ley no destaca beneficios salariales para sus integrantes. Asimismo, esta complejidad es indicio del apoyo técnico y científico que requieren las comunidades de las universidades y los entes públicos.

## Referencias Bibliográficas

- Áñez C., López M., Suárez W. (2003). El Estado Venezolano y la Participación Ciudadana. Espacio Abierto. Vol. 12 (4). Universidad del Zulia
- Baño, R. (1998). Participación ciudadana: Elementos Conceptuales. En E. Correa y M. Noé, Nociones de una ciudadanía que crece (Pp 15-37)
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.
- Guillen, A., Sáenz K., Badii M. y Castillo J. (2009). Origen espacios y niveles de participación ciudadana. Daena: International Journal of Good Conscience. Vol. 4 (1). (pp 179-193).
- Ley Orgánica de las Comunas (2010). Gaceta Oficial N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009.
- Machado, J. (2009). Participación social y consejos comunales en Venezuela. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 15 N° 1.
- Méndez, A. (2008). Comunicación, Ciudadanía y Participación, constructoras de democracia. Quorum Académico. Vol. 5, N°1. (Pp 67-90).
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales (2015). Censo Comunal 2013. En línea [http://geocenso.mpcomunas.gob.ve/index\\_censo.php](http://geocenso.mpcomunas.gob.ve/index_censo.php) (Consultado 2015, enero, 20).
- Pereira, V. y Vásquez Vera, M. D. C. (2009). Los Consejos Comunales en Venezuela: aspectos de gestión y participación. Revista Temas de Coyuntura/ 59.
- Rodríguez, M., (2007). Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social. Análisis N° 37. Universidad del País Vasco. (PP 109-127).
- Sánchez C., Hernán J. (2007). ¿Participación Ciudadana en la Democracia? Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas. Vol. 7 (12). Universidad Sergio Arboleda, Colombia
- Urdaneta, K. (2012). Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Caso: Consejos Comunales. Ediciones del Vicerrectorado Académico de la Universidad del Zulia. Maracaibo.