

**Título de la ponencia:** Cambios institucionales, innovaciones organizativas y democracia participativa en Venezuela.

**Autor/es:** Miguel Lacabana

**Dirección de correo electrónico:** mlacabana@gmail.com

**Pertenencia institucional:** Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela (UCV)

## **Resumen**

En los años noventa en Venezuela, los procesos de reestructuración de la economía y del Estado que dieron lugar a la adecuación de los arreglos institucionales internos a las pautas de la economía global, afectaron profundamente la sociedad y la economía resaltando la precariedad del mercado de trabajo y la emergencia de actividades informales y empleo asociados a la economía de la pobreza con sus consecuencias de mayor exclusión social. Las estrategias institucionales derivadas de esas reestructuraciones que se sustentaban en una visión mercado céntrica no tuvieron la capacidad de revertir esta situación. Los cambios institucionales que se implementan a partir de la puesta en vigencia de la Constitución de 1999 se apoyan en un modelo estado céntrico y en la democracia participativa y protagónica y dan lugar a la implementación de políticas públicas que potencian la construcción de ciudadanía, la participación y una nueva institucionalidad entendida como una nueva red de relaciones comunidad-Estado apoyada en las nuevas organizaciones comunitarias de base (Comités de Tierras Urbanas, Mesas Técnicas de Agua, Comités de Salud entre otros). Paralelamente a estos procesos se expande el segmento de economía social (cooperativas, autogestión, empresas de producción social). La ponencia analizará la nueva institucionalidad que estas transformaciones han generado, considerando las formas de participación comunitaria, así como las nuevas políticas públicas que tienen un fuerte referente territorial e incentivan la corresponsabilidad, el control social por parte de las comunidades y la transparencia en la rendición de cuentas.

## **Introducción**

Los procesos de reestructuración de la economía y el Estado que se implementaron en los años 90 en Venezuela no lograron consolidar la hegemonía del proyecto dominante en ese momento, la correlación de fuerzas en las que se apoyó se fue

resquebrajando y el cambio institucional propuesto no sirvió para definir e implementar las políticas públicas necesarias para el éxito del proyecto neoliberal. El crecimiento de la pobreza y la exclusión social así como la intensificación de la deslegitimación del Estado y del sistema político dieron lugar a una ruptura y a la conformación de un nuevo bloque social dominante que adelanta cambios institucionales importantes con base en la democracia participativa y protagónica y en la inclusión de los sectores populares.

La ponencia consta de dos partes, en la primera se analizan los procesos de reestructuración que se implementaron en los años 90 y, en la segunda, se abordan los cambios institucionales con una mirada desde las organizaciones comunitarias de base.

### **1. Venezuela en los 90: Procesos de reestructuración y crisis social**

Las políticas que se implementaron a partir de 1989 respondieron al llamado Consenso de Washington que planteaba un papel mínimo para el Estado, la privatización de las empresas y entes públicos, la eliminación de subsidios y del déficit presupuestario. El énfasis se desplazó de la mejora en las condiciones de vida al ajuste estructural, donde el objetivo era la eficiencia económica (Stewart 1998).

La intervención estatal en los noventa fue cambiando, dejando atrás la perspectiva introvertida e intervencionista ligada al modelo de sustitución de importaciones (apoyo a la industria, producción estatal de productos y servicios claves, la promoción del bienestar). En esta década se fue dando un progresivo retiro del Estado de la estrategia de desarrollo e integración social correspondiente a ese modelo, un desplazamiento de su rol en la conducción de la economía, una tendencia a la privatización de las empresas públicas, una intensa apertura comercial, petrolera y minera así como una progresiva desregulación de la economía y, especialmente, del mercado de trabajo. Este cambio incluyó nuevas formas de intervención estatal para asegurar el funcionamiento del nuevo modelo económico es decir, una rearticulación de las relaciones estado - economía: menor intervención estatal y mayor papel del mercado.

Este “nuevo” Estado, con predominio de la visión neoliberal, privilegió una acción social particularista, implementando políticas sociales compensatorias de corto plazo

y a grupos focalizados de la población, especialmente dirigidas a aquellos sectores más perjudicados por el ajuste. El carácter mismo de estas políticas y el contexto ideológico e institucional en que se implementaron llevan implícito que se desliguen de la estrategia de desarrollo social de largo plazo que acompañó la anterior visión de desarrollo. Esta acción se asoció a la caída del gasto social<sup>1</sup> y fue parte de cambios institucionales de gran magnitud donde la prevalencia del mercado y el desmontaje de lo público a favor de lo privado fue la norma<sup>2</sup>.

Esta situación contrastó con el modelo anterior donde el Estado en Venezuela tuvo una importancia desmedida a partir del manejo de la renta petrolera (Baptista, 1997)<sup>3</sup>. Esto se reflejaba en una “invasión” del ámbito de lo público-estatal<sup>4</sup> en todos los planos de la sociedad. A partir de esta situación la gran mayoría de los procesos de organización de la población ocurrieron ligados al paternalismo estatal. Aún más, dado que esta presencia preponderante del Estado era aupada por los partidos políticos, éstos eran el mecanismo de intermediación efectivo y lograron la hegemonía sobre los sindicatos y la mayoría de las organizaciones sociales, estableciendo, además, fuertes vínculos de cooperación con los estamentos militares, religiosos y empresariales. Esta situación expresó durante décadas el modelo clientelar vigente en la sociedad venezolana, que fue quebrándose progresivamente en la medida que la crisis se profundizó.

---

<sup>1</sup> En la década de los 90, en sentido contrario a otros países de la región, Venezuela disminuyó el gasto público social en más de 6% entre 1991-1997 y sigue cayendo hasta fines de siglo muy por debajo del promedio de América Latina (CEPAL 1999, 2001).

<sup>2</sup> Puede verse con cierta claridad que lo que ha ido variando desde la década de los 80 y, más intensamente, desde los 90 es la relación del Estado con la Sociedad Civil, dando lugar al desarrollo de organizaciones sociales no articuladas a los partidos políticos y al gobierno de turno cuyo objetivo básico será intentar resolver las deficiencias de un modelo agotado (Gómez 1995). A esta visión optimista de la emergencia de nuevos actores sociales se opone otra que la considera dependiente de los espacios de oportunidad que crea el sistema político dominante. “Los problemas sociales no pueden ser solucionados en la esfera privada, ya que el mercado no tiende a producir bienes colectivos, y el trabajo con las redes sociales obstaculiza la posibilidad de trascender el corto plazo o los problemas locales” (Bayón, Roberts y Saraví 1998).

<sup>3</sup> “En el siglo XX, los intentos de inducir la modernidad en la sociedad venezolana han contado como agente principal al Estado, como posibilitante a la renta petrolera, como mecanismo inductor la distribución de la renta y como proyectos particulares la formación de elites y clase media, el desarrollo social o el mercado”. ... “En el caso de Venezuela, la renta petrolera distribuida desde el Estado a través de innumerables canales, actuó como lubricante universal que permitió acceder a las formas modernas sin que el modelo de relaciones premoderno entrara en crisis profunda y, consecuentemente, sin que el nuevo modelo de relaciones fuera experimentado por la sociedad como una necesidad vital” (Baptista, 1997)

<sup>4</sup> Lo público estatal para diferenciarlo de lo público entendido en un mismo movimiento tanto a la sociedad como al Estado (Cunill, 1997)

En los años noventa, la nueva estrategia de desarrollo económico se orientó hacia una reestructuración del aparato productivo, una mayor apertura externa y un nuevo rol del Estado en su relación con la actividad económica y el ajuste estructural buscó, en un primer momento, equilibrar el entorno macro económico y controlar la inflación. Esta estrategia no tuvo los resultados esperados. La reestructuración económica se concentró en un conjunto de acciones de desregulación de tarifas de servicios públicos, precios, aranceles y mercado de trabajo mientras el énfasis en los procesos de apertura minera y petrolera apuntó a la reprimarización de la economía más que a su diversificación. La apertura minera y petrolera marcó la pauta de la inversión extranjera directa, aún cuando la privatización de las telecomunicaciones y la incorporación de la banca internacional, particularmente la de origen español, en el sector financiero tuvo un peso significativo. Desde el punto de vista de los cambios estructurales buscados la economía se condujo en sentido contrario, ya que no se materializó la inversión privada que permitiera sostener el crecimiento económico ni tampoco controlar los factores económicos que facilitarían abatir la inflación (Fajardo y Lacabana, 1997). El énfasis en la desregulación del mercado de trabajo como vía para hacer más competitiva la economía dio pie a intensificar la caída del salario real y empeorar los efectos de la inflación.

Los fracasos fueron evidentes y a fines de los noventa, una década después de la puesta en marcha del plan de ajuste y apertura de la economía, que se planteó como la vía de vinculación con los procesos de globalización, el nuevo modelo económico de inspiración neoliberal no pudo consolidarse ni en lo económico ni en lo político. Comparado con países como Argentina o Chile la velocidad e intensidad de cambios fueron bajas como consecuencia de la resistencia del sistema sociopolítico local a dichos procesos. Sin embargo, es importante señalar que quedaron vigentes cambios relacionados con una menor intervención estatal en la economía y la presencia del mercado como ámbito de acción de los actores empresariales.

Los altos costos sociales que se generaron fueron desigualmente distribuidos, dando lugar a un intenso proceso de exclusión, al avance de la pobreza y la desigualdad. Mientras en América Latina la pobreza tendió a descender durante los 90, en Venezuela el incremento de la misma la ubicaba entre los países con alto nivel de pobreza urbana a la vez que se experimentó un evidente deterioro en la distribución del ingreso, acentuando la tendencia concentradora que había empezado a

manifestarse desde inicios de la década (CEPAL 1999, 2001).<sup>5</sup> Sin embargo, los sectores sociales que fueron empujados a los bordes del sistema tuvieron escasa capacidad de respuesta, los gremios de los empleados públicos, de los médicos, maestros y otros profesionales fueron los que más se movilizaron, los ocupados del sector privado formal no tuvieron respuestas a esta situación y los ocupados del sector informal se centraron en las reivindicaciones relacionadas directamente con sus fuentes de trabajo. Esto años pueden considerarse como de disciplinamiento de los sectores populares.

La percepción generalizada de la corrupción como una forma de gobierno y el deterioro alarmante de las condiciones de vida dieron lugar al rechazo de la receta neoliberal y sumergieron al país en una etapa de inestabilidad social y política<sup>6</sup> seguida de otra etapa signada por la frustración y la pérdida de legitimidad/confianza en los partidos políticos. Los elementos de polarización social presentes en la década de los noventa y de cambio de modelo entraron en la escena política como nunca antes había ocurrido en Venezuela. A fines de los ochenta Chávez se presentaba claramente como el candidato antineoliberal frente a otro neoliberal que representaba a toda la oposición (Buxton, 2003). “El debilitamiento de la hegemonía del pensamiento neoliberal, en la medida que reflejaba una crisis de confianza en los centros de poder mundial, abrió un espacio para explorar vías alternas” (Parker 2003, 107), además la “aguda polarización socioeconómica, un cuarto de siglo de profundo deterioro económico, acompañado de una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza consigue expresión política a fines de los 90” (Lander 2004, López Maya y Lander, 2000).

## **2. Venezuela en el siglo XXI**

Con el triunfo de Hugo Chávez se inicia una nueva fase de la lucha hegemónica en Venezuela (López Maya, 2003) donde los sectores populares tienen un papel determinante en la construcción del proyecto nacional democrático-popular. A partir de ese momento y con los sucesos desarrollados en los últimos seis años queda

---

<sup>5</sup> Indicadores de desigualdad, como la distribución del ingreso, muestran un deterioro entre 90 y 97, mejorando levemente para el 99. Sin embargo, Venezuela sigue teniendo una distribución menos inequitativa que otros países de la región (CEPAL 1999, 2001). Los indicadores de pobreza indican que al comienzo de la década Venezuela tenía un nivel de pobreza inferior al promedio de la región, mientras que para fines de los 90 superábamos con creces dicho promedio (CEPAL 1999, 2001).

<sup>6</sup> La revuelta popular del 89, dos golpes de Estado fallidos, el enjuiciamiento del presidente Pérez por corrupción, la ruptura del bipartidismo representado por los partidos políticos tradicionales, son síntomas de la inestabilidad socio política característica de esta etapa de ajuste estructural.

claro que el conflicto sociopolítico enfrenta dos modelos diferentes y refleja esa nueva fase en la lucha por la hegemonía.

Uno de los primeros pasos en la construcción de esta hegemonía fue la promulgación en 1999 de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en ella se plasma el nuevo proyecto nacional. Se pasa de la democracia representativa a la democracia participativa, contiene postulados fundamentales para una política nacionalista en petróleo (se impide su privatización) y agua (se declara bien de dominio público) entre otras actividades y, en gran medida, se “aleja de los postulados neoliberales hegemónicos en el mundo y abre las posibilidades para el ensayo en Venezuela de un proyecto político alternativo (López Maya, 2003). La CRBV “revela la construcción institucional que ha venido dándose al calor de la movilización popular y la lucha hegemónica” (ibidem). Estos han sido años de confrontación entre concepciones fuertemente divergentes sobre la democracia y la relación entre el Estado y la sociedad: “la primera de corte nacionalista y populista liderada por el gobierno de Hugo Chávez basada en el modelo de democracia participativa de la Constitución de 1999 y la segunda, de corte liberal [...] liderada por sectores de la sociedad nucleados alrededor de las viejas elites políticas y las elites económicas venezolanas” (Duarte y Sierra, 2004).

Frente a la propuesta del gobierno de una ciudadanía igualitaria de amplia base la respuesta ha sido regresar a la dicotomía civilización o barbarie que expresa no sólo la confrontación clasista sino una “racialización de lo social” (Contreras 2004,128) que identifica a las organizaciones y al pueblo como hordas y a las organizaciones opositoras como sociedad civil. En la fase actual del Estado y de la lucha hegemónica la articulación y rearticulación de prácticas organizativas e institucionales y de imaginarios contribuyen a constituir al pueblo no sólo como categoría sino como sujeto político y como actor fundamental del bloque histórico en el poder con la tarea de construir y consolidar la hegemonía a partir de un proyecto nacional inclusivo.

En la práctica, para avanzar en este proyecto se han implementado políticas públicas emergentes denominadas “Misiones”. Estas misiones en tanto nuevas políticas públicas destinadas a implementar las políticas sociales en los ámbitos rural y urbano de todo el país son iniciativas de gran amplitud social y territorial que aspiran superar las trabas burocráticas de la estructura ministerial tradicional con el fin de contribuir a la ruptura de la exclusión social y a la construcción de ciudadanía.

Entre otras se destacan las misiones educativas (Misiones Robinson, Ribas y Sucre), que cubren desde la alfabetización y educación básica para las personas que no habían alcanzado ese nivel hasta la educación superior para los bachilleres sin cupo universitario, la misión de salud (Barrio Adentro) orientada a fortalecer la red primaria en las comunidades populares y la misión alimenticia (Mercal) una red de establecimientos tipo supermercados más mercados populares en las calles y bodegas populares en los sectores más segregados territorial y socialmente que venden alimentos con precios preferenciales y que contribuyen decididamente a mejorar el consumo de estos sectores de la población. El complemento vendrá dado por la creación de demanda efectiva a través de un amplio mecanismo de distribución directa de la renta petrolera por la vía de un gran número de modalidades de becas y de medidas de aumento del salario real (Cariola y Lacabana, 2005a). El carácter innovador de estas políticas sociales y su capacidad para cumplir las metas propuestas ha despertado el interés por conocerlas de organismos internacionales y países de la región<sup>7</sup>.

Al contrario del diseño de las políticas públicas de la década de los noventa que fueron fuertemente regresivas con consecuencias negativas en términos objetivos (concentración del ingreso, continuidad de la deslegitimación del sistema político) y subjetivos (ruptura de los lazos de solidaridad social, de los imaginarios de progreso, la autoconfianza y la seguridad), estas políticas emergentes responden a la necesidad de apuntalar a los sujetos sociales del nuevo bloque en el poder: los sectores populares.

### **Nueva institucionalidad y organizaciones comunitarias de base**

La nueva institucionalidad local y las formas de participación comunitaria así como las nuevas políticas públicas tienen un fuerte referente territorial e incentivan la corresponsabilidad, el control social por parte de las comunidades y la transparencia en la rendición de cuentas. En este sentido, se aspira a superar la dicotomía más mercado menos Estado que se intentó imponer en la década de los 90 bajo la denominación de gobernanza para entrar en el campo de lo que denominamos

---

<sup>7</sup> Como casos emblemáticos pueden nombrarse los casos de educación y agua potable. En el primero la UNESCO declaró a Venezuela territorio libre de analfabetismo mientras que en agua potable, gracias a las nuevas formas de participación popular en la provisión del servicio, se alcanzó la Meta del Milenio de reducir a la mitad la población sin acceso al agua con diez años de anticipación.

gobierno participativo donde el peso de las comunidades y del Estado es fundamental. En ello juega un papel importante el re-escalamiento del Estado entendido, en este caso, como una reforma que apunta hacia un estado fuerte y democrático, donde su papel no es sólo imponer correctivos al mercado sino impulsar el desarrollo nacional y donde el concepto de democracia participativa otorga un papel protagónico a la integración social de los sectores populares<sup>8</sup>.

Uno de los impactos más evidentes de la puesta en marcha del ajuste neoliberal fue la tendencia a la privatización de la vida cotidiana, expresada por estrategias de vida volcadas al ámbito doméstico bajo la concepción predominante del esfuerzo individual como vía para superar el deterioro creciente en las condiciones de vida de los hogares y por modos de vida marcados por el aislamiento o encierro territorial<sup>9</sup>. La tendencia anterior empieza a revertirse en el marco de una política que busca incluir a los sectores sociales excluidos, particularmente los sectores populares, sobre la base del reconocimiento a los derechos sociales y la necesaria participación para hacerlos efectivos.

Las nuevas formas de participación popular impulsadas desde las políticas públicas tienen un rasgo principal referido al anclaje en el territorio, ya que se constituyen en y desde territorios sociales, concebidos como los espacios de vida de la gente donde hay una expresión definida de las necesidades compartidas por las comunidades (D'Elia, 2002). Empiezan a surgir organizaciones y redes solidarias que impulsan la participación y la movilización de las comunidades identificadas territorialmente para dar respuesta a las necesidades colectivas y mejorar la calidad de vida a la vez que se constituyen en espacios para construir y ejercer una ciudadanía responsable. Esta dinámica emergente involucra un variado espectro organizativo que incluye desde redes solidarias para implementar las distintas misiones hasta la formación de

---

<sup>8</sup> Puede pensarse que en Venezuela están ocurriendo cambios en el sentido que lo plantean Lechner (1992) y O'Donnell (2003) al referirse a la necesidad de la reforma del Estado. Mientras el primero afirma que una reforma del Estado debe apuntar a no más o menos Estado sino a un Estado democrático que integre efectivamente a todos los ciudadanos, O'Donnell señala que "el sector popular difícilmente puede tener éxito solo. Como mínimo necesita un estado abierto y 'amigo', no - como a menudo ocurre - cerrado y hostil. Es indispensable que se realicen esfuerzos para reformar el estado, no sólo en el sentido de hacerlo más eficaz, sino de volverlo más acorde con la condición de agentes de todos sus habitantes".

<sup>9</sup> El aislamiento territorial es el que asumen voluntariamente los sectores medios y altos, quienes se encierran en los límites de sus urbanizaciones bajo el pretexto de defensa ante la inseguridad con el fin de mantener un cierto nivel de calidad de vida y la homogeneidad social de su medio residencial. Hablamos de encierro territorial en el caso de los sectores populares que se ven obligados a permanecer dentro de los límites de sus barrios debido a las extremas condiciones de exclusión en que han vivido. (Cariola y Lacabana, 2005)

organizaciones para atender las diferentes necesidades colectivas compartidas por las comunidades

Los sectores populares han comenzado a desarrollar esta estrategia participativa y a enfrentar colectivamente problemas que hasta hace poco tiempo eran atendidos en forma individual por los hogares o bien no había condiciones ni disposición para asumirlos. En las comunidades populares se están constituyendo organizaciones que responden a necesidades históricas de sus pobladores transformadas hoy en día en derechos sociales: las mesas técnicas de agua (MTA) para enfrentar la problemática del agua y el saneamiento; los comités de tierras urbanas (CTU) creados para legalizar la situación de tenencia de la tierra en los asentamientos informales, los comités de salud como organizaciones básicas de la comunidad en la conformación de la red primaria de salud y diversas modalidades organizativas asociadas a la economía social. En este último caso es importante señalar la Misión Vuelvan Caras (hoy Che Guevara) destinada a la formación profesional así como el impulso a las cooperativas y las empresas de producción social y la creación el Ministerio de Economía Popular<sup>10</sup>. Al lado de las anteriores surgen nuevas formas de participación, los consejos de planificación, vinculadas directamente con la estructura institucional del gobierno municipal y desde fines de 2006 los Consejos Comunales. La Ley de Consejos Comunales en su art. 2 los define como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”. De hecho los Consejos Comunales implican un cambio en la estructura de funcionamiento del Estado y, de hecho, desmonta las bases de la reforma liberal de 1989, especialmente en lo referido a la descentralización (Jungemann, 2008). Si bien los CC son pensados por las organizaciones populares como el núcleo de construcción del poder popular y del proceso de transformación hacia el llamado Socialismo Bolivariano (García-Guadilla, 2007), en la práctica son “los encargados de gestionar directamente las políticas públicas micro con miras a solventar los

---

<sup>10</sup> Para un detalle exhaustivo de las misiones ver Vera, L.V. (2008): Políticas sociales y productivas en un estado patrimonialistas petrolero: Venezuela 1999-2007. Revista Nueva Sociedad nº 215, mayo-junio 2008, Caracas.

problemas comunes utilizando, entre otras, la metodología de proyectos” (Villasmil 2008).

El trabajo de campo de los proyectos<sup>11</sup> en los que se apoyan estas reflexiones muestra la tendencia de organización y participación de las comunidades así como la valoración positiva de estas organizaciones comunitarias. Sin embargo, como veremos más adelante, también da cuenta de la persistencia de limitaciones para incorporar a la población mediante una participación responsable y para ejercer el liderazgo comunitario. Entre otros, persisten rasgos culturales asociados al paternalismo y al clientelismo que definen las relaciones de las comunidades con los organismos oficiales a la vez que se observa la tendencia a que los mismos dirigentes se superpongan en las diferentes organizaciones de la comunidad.

En el marco de los cambios en el país, las nuevas formas de participación comunitaria han tenido un importante impacto socio territorial en las comunidades populares al contribuir con la ruptura del encierro territorial que caracterizó su modo de vida hasta el pasado reciente (Cariola y Lacabana, 2003). Luego de décadas de reclusión en el ámbito doméstico, donde la resolución de los problemas y el desarrollo de la vida cotidiana se concentraban en el hogar, el espacio vital para gran parte de la población no superaba los límites del “barrio” y había un evidente distanciamiento del ámbito institucional, con la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo social participativo se empieza a revalorizar el ámbito público. Superar esta “privatización” de la vida social ha significado para los sectores populares rescatar el ámbito público en tres dimensiones: la del espacio colectivo, la del espacio vital y la del espacio institucional, tal como se detalla a continuación.

- La dinámica barrial muestra que los problemas socio territoriales a partir de la implementación de dicha estrategia oficial son enfrentados colectivamente por las comunidades. Necesidades que hasta hace poco tiempo eran resueltas en el ámbito doméstico, de cada hogar, ahora pasan a tener un carácter colectivo y se consideran como problemas de toda la comunidad que debe participar activamente para resolverlos, valorizando así el espacio del colectivo. Entre otras, es el caso del desempleo que da pie a la emergencia de nuevas formas de asociatividad,

---

<sup>11</sup> “Historia e identidad de las mesas técnicas de agua” CENDES/HIDROVEN. 2008. “Services Provision Governance in the Peri-urban Interface of Metropolitan Areas: Caracas and the Tuy Valleys Case”. CENDES-DPU/UCL. 2003-2004; “Globalización y metropolización: impactos territoriales en la interfaz periurbana de Caracas” CENDES-FONACIT 2002-2004 y “Transformaciones en el trabajo y diferenciación social. ¿Quiénes son los viejos y los nuevos pobres? CENDES-CDCH 1999-2002.

particularmente las cooperativas de servicios y producción, para crear fuentes de trabajo a los pobladores de asentamientos populares. *La gente construye comunidad.*

- Simultáneamente los pobladores han ido ampliando su espacio vital de manera de usar los espacios públicos de los asentamientos populares, uso que había estado muy limitado por los problemas de inseguridad y violencia, y de utilizar también los espacios públicos de la ciudad más allá del comercio informal. Al crearse oportunidades de acceso a la educación, a la recreación y la cultura, se han abierto conexiones de los pobladores de barrios populares con una ciudad que para muchos de ellos era ajena a la vez que se han retomado los espacios públicos de los barrios populares llenándolos de vida y de actividades. *La gente está en la calle.*

- También hay una importante ampliación del espacio institucional a partir de la apertura de los organismos públicos a la participación de las comunidades, especialmente por parte de los municipios; de difundir información sobre las políticas en marcha y de facilitar el acceso a los servicios que ofrecen. Un avance importante en este sentido fue la propuesta de los comités comunales, parroquiales y locales de planificación para canalizar la participación de las comunidades en el ejercicio del gobierno local abriendo un espacio compartido para el desarrollo socio territorial, y en la actualidad, los Consejos Comunales como forma integral de ejercicio de la democracia participativa y la construcción de una nueva institucionalidad. *La gente accede a las instituciones.*

Estos cambios se dan en el marco del conflicto político que recorre la sociedad venezolana en el cual hay un diferente comportamiento socioterritorial por parte de sectores populares y sectores medios. En este sentido se aprecia que hay un movimiento simultáneo de apertura y cierre de las fronteras urbanas. La emergencia de los sectores populares por la vía de la inclusión sociopolítica da pie a la ruptura parcial de su apartheid residencial mientras, por otro lado, hay un repliegue de los sectores medios con una tendencia a fortificar sus ghettos residenciales. Este repliegue se asocia a la necesidad que tienen los sectores medios de mantener su identidad socio territorial basada en la relación entre iguales y se justifica en el temor ante un supuesto comportamiento violento por parte de los estigmatizados sectores populares. Al contrario, la emergencia de estrategias colectivas en las comunidades incide positivamente en la revalorización de los territorios populares por parte de sus

pobladores y en la reconstrucción de las identidades comunitarias basada en la capacidad de acción colectiva para mejorar sus condiciones de vida.

Estas estrategias se despliegan en el marco de un cambio institucional que las hace viables y visibles y que ha ido construyéndose progresivamente desde la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela pasando por las distintas leyes que atañen a la participación popular y, especialmente, en el involucramiento de las comunidades en el desarrollo de proyectos que superan la participación instrumental y sitúan su accionar en la construcción de nuevas formas de ciudadanía que tienen su base en los postulados de la democracia participativa y que contribuyen con el proceso de inclusión social.

### **3. Reflexiones sobre participación, autonomía y democracia en las MTA<sup>12</sup>**

Las nuevas formas institucionales han tenido y siguen teniendo un gran potencial de transformación y emancipación permitiendo la creación de organizaciones de base, no movimientos sociales, entre las cuales se encuentran las mesas técnicas de agua.

A través de las MTA y otras organizaciones comunitarias de base se abrieron espacios para construir y apuntalar la autonomía popular y la construcción de ciudadanía no sólo en términos de derechos y obligaciones sino de la constitución de sujetos políticos y, por tanto, de politización de lo social, ya no se trata sólo de oponerse y resistir sino de construir la dinámica política donde ésta vuelva a ocupar un lugar central en la sociedad.

Se está reinsertando la cuestión del poder no sólo en el debate público sino en las organizaciones sociales, pero más allá de una interpretación de empoderamiento que ubica a estas organizaciones y a los sectores que representan en un lugar individual o grupal autogestionario con capacidad de acción en su ámbito local, pero no del conjunto de la sociedad, es decir, del cambio de modelo social. Por ello, no se trata solamente de administrar el conflicto social a través de estas organizaciones, de congelar las relaciones de poder haciendo de estas organizaciones grupos de poder que demandan por su cuenta y permiten la continuidad de la fragmentación del campo popular sino de la construcción del poder popular y de un nuevo modelo de país. Si bien estas potencialidades están presentes no siempre se avanza en

---

<sup>12</sup> En base a las reflexiones finales de Lacabana, Cariola y otros "Historia e identidad de las mesas técnicas de agua" CENDES/HIDROVEN. Mimeo, 2008.

este sentido. El trabajo de campo realizado permite constatar que en algunos casos, las MTA y los CCA parecen quedarse o retroceder a sólo espacios de administración y contención del conflicto social, pero en otros se tiene clara conciencia del papel que juegan en los procesos de transformación en marcha.

Construir ciudadanía en los sectores populares es ampliar la democracia e incluir a estos sectores en la sociedad. Esta ciudadanía ya no está ligada sólo al trabajo y a la educación formal, que era la forma como se accedía a ser ciudadano, sino que ahora incluye otras dimensiones de sujetos que no están formalmente ligados al trabajo sino que es su inserción territorial desde donde se construye esa ciudadanía y el sujeto popular. Aquí nuevamente es necesario tener claro que una de las cuestiones fundamentales de la democracia y la igualdad refiere a la distribución del ingreso y ésta no se concreta en el nivel territorial y, por tanto, hay que trascender lo que podrían ser esas nuevas formas de subordinación de los sectores populares para que accedan a las decisiones “mayores”.

Al abordar la dimensión territorial de los procesos de democratización en marcha y de los cuales las MTA forman parte, es necesario señalar también, la revalorización de los hábitats populares, la reconstrucción positiva de las identidades populares, la ruptura de las fronteras urbanas simbólicas y el papel del Estado y la Nación como referentes de construcción de identidad nacional y ampliación del ámbito público.

Pero no puede dejar de señalarse que a pesar de los avances logrados persisten los peligros a la autonomía, a la democracia participativa y protagónica, y a los logros obtenidos con la organización comunitaria. Entre ellos pueden señalarse el control social de arriba hacia abajo, la burocratización de la participación, la reintroducción o permanencia del clientelismo bajo nuevas formas, la instrumentalización partidaria, la exclusión de intereses populares por manipulación de las instituciones participativas o por falta de compromiso de la tecnocracia y la burocracia, la permanencia en las comunidades de la cultura de la urgencia, el individualismo, los liderazgos tradicionales, el personalismo -en más de una oportunidad desarrollado al calor de la propia participación y de la mano de la asignación de recursos en forma directa a personas individuales- y, en algunos casos, la creación de organizaciones de base, o de articulación de estas organizaciones como lo son los Consejos Comunales, saltando por encima de las comunidades y rompiendo la confianza de las mismas al no cumplir con los objetivos propuestos y con la transparencia en el uso de los recursos que se le asignan. Como ya se ha señalado, la lucha por el

control de los recursos se transforma en una lucha por el poder en las comunidades y tiende a desvirtuar los procesos de democratización. Se está fortaleciendo la democracia, se quiere ir hacia la democracia revolucionaria (PNSB 2007), pero esto no es posible si no hay democracia interna en las organizaciones, si sus miembros no son demócratas, es necesario revisar lo actuado, ver las fallas, obstáculos y avanzar en la construcción del campo de “lo popular”.

En este sentido, los procesos de democratización, de construcción de ciudadanía, de inclusión social y, más allá, de emancipación han abierto nuevos caminos a la liberación del potencial creativo y el cambio de valores en los sectores populares, han permitido una reconstrucción del mundo cotidiano de estos sectores, una redefinición positiva de su subjetividad expresada entre otros en una ampliación y afianzamiento de la autoestima, el aprendizaje e intercambio de saberes y el despliegue de nuevas identidades.

Finalmente puede afirmarse que la historia de las MTA se construye desde la necesidad y la carencia a la que han estado sometidos los sectores populares en sus condiciones de vida, desde la apertura de espacios para el ejercicio de la democracia a través de políticas públicas inclusivas y desde la participación de estos sectores en esas organizaciones para solucionar sus problemas. Este proceso ha generado una identidad positiva de las MTA afianzada en los logros obtenidos y en la transparencia de las acciones que, en muchos casos, las diferencia de otras organizaciones comunitarias, a la vez que esta diferencia se proyecta a la relación comunidad-MTA-empresa hidrológica generando un nuevo tipo de institucionalidad. Así, la historia de las MTA se transforma en memoria activa, en experiencia acumulada de los sectores populares en la construcción de una nueva democracia y de un modelo de país inclusivo y más igualitario.

## **Bibliografía**

- Baptista, Asdrúbal (1997). *“El relevo del rentismo”*. Revista SIC, año LX, N°600, Caracas, diciembre.
- Bayón, M. Cristina, Bryan Roberts y Gonzalo Saraví (1998). *“Ciudadanía social y sector informal en América Latina”*. Revista Perfiles Latinoamericanos, N°13, Año 7, FLACSO, México.

- Buxton, Julia. 2003: "Política económica y ascenso de Hugo Chávez al poder", en Ellner, Steve / Hellinger, Daniel (editores): *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*" (Caracas: Nueva Sociedad).
- Cariola, Cecilia y Miguel Lacabana (2003b). "Globalización y desigualdades socio-territoriales: la expansión de la periferia metropolitana de Caracas" *EURE*, Vol. XXIX, N° 87, Santiago, agosto, pp.5-21.
- Cariola, Cecilia, Lacabana, Miguel. 2005a "Los bordes de la esperanza: nuevas formas de participación popular y gobiernos locales en la periferia de Caracas", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. (Caracas) Vol. XI. N° 1.
- Cariola, Cecilia, Lacabana, Miguel. 2005b "Globalización y metropolización. Tensiones, transiciones y cambios", en CENDES: *Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el Cendes* (Caracas: Bid & co. Editor – CENDES/UCV).
- CEPAL (1999). Panorama Social de América Latina 1998. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2001). Panorama Social de América Latina 2000-2001. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Contreras, Miguel Ángel 2004 "Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos para la sociedad venezolana", en Daniel Mato (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. (Caracas: FACES-UCV).
- Cunill, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Nueva Sociedad – CLAD, Caracas.
- Duarte, Rafael y Sierra, Rosaura 2004 "La disputa por el control de Petróleos de Venezuela (PDVSA) El conflicto entre el estado venezolano y la elite gerencial petrolera (1998-2003)" en *II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. (México) Ponencia.
- Fajardo, Víctor y Miguel Lacabana (1997). "*Economic Crisis, State Policy and Labour Market Change: The Case of Urban Venezuela*". R. Tardanico y R. Menjívar: *Global Restructuring Employment and Social Inequality in Urban Latin America*, North-South Press, Miami.

- García-Guadilla, María Pilar (2007) : “El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los Consejos Comunales”. Paper presented at the XXVII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 2007. Montreal, Canadá.  
<http://www.nodo50.org/ellibertario/PDF/consejoscomunales.pdf>.
- Gómez, Luis (1995): *La redefinición del Estado Social: El caso de Venezuela*. Mimeo, CENDES, Caracas.
- Jungemann, Beate 2008: “Organizaciones sociales y anclaje territorial. Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela”. En *Cuadernos del Cendes* nº 67. Caracas.
- Lacabana, Cariola y otros (2008) “Historia e identidad de las mesas técnicas de agua” CENDES/HIDROVEN. Mimeo, Caracas.
- Lander, Luis. 2004 “La insurrección de los gerentes: Pdvsa y el gobierno de Chávez”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. (Caracas) Vol.10. N°2.
- Lechner, Norbert (2003): “Los desafíos políticos del cambio cultural”. *Nueva Sociedad* N°184, Caracas.
- López Maya, Margarita y Lander, Luis 2000 “Ajuste, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. (Caracas) Vol.6. N°3.
- López Maya, Margarita. 2003 “Hugo Chávez Frías: su movimiento y presidencia”, en Ellner, Steve / Hellinger, Daniel (editores): *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto* (Caracas: Nueva Sociedad).
- O’Donnell, Guillermo (2003): “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos“. En Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta, Jorge Vargas Cullerell (comps.). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. PNUD – Homo Sapiens Ediciones. Rosario. Argentina.
- RNV (2004): “PNUD: Venezuela está cumpliendo con las Metas del Milenio. Declaraciones del representante del PNUD en Venezuela”. Disponible en [www.rnv.gov.ve/index](http://www.rnv.gov.ve/index) 21/04/2004.

- Stewart, Frances (1998). *“La insuficiencia crónica del ajuste”*. En Bustelo E. y A. Minujin (editores). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF / Santillana, Bogotá.
- Villasmil, Magali 2008: *“Los Consejos Comunales, un modelo de gobernabilidad local en Venezuela”*. Tesis para optar a Licenciado en Sociología. FACES – UCV. Caracas.