



Iconos. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1390-1249

revistaiconos@flacso.org.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Goldfrank, Benjamin

Los Consejos Comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?

Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 40, mayo, 2011, pp. 41-55

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?

*Community Councils: ¿Do they promote or discourage democracy in Venezuela?*

Benjamin Goldfrank

Doctor en Ciencias Políticas, Whitehead School of Diplomacy, Seton Hall University

Correo electrónico: goldfrbe@shu.edu

Fecha de recepción: septiembre 2010

Fecha de aceptación: febrero 2011

41

### Resumen

El presente artículo aborda el debate en torno a los consejos comunales de Venezuela, un mecanismo de participación ciudadana promovido por el gobierno de Hugo Chávez con especial fuerza a partir de 2005. Luego de exponer brevemente su historia y principales características institucionales, describe la producción académica en torno al tema, identificando dos perspectivas contrapuestas: una que reivindica sus potencialidades democratizadoras, y otra que por el contrario, entiende a los consejos comunales como mecanismos al servicio de viejas lógicas clientelares y como amenaza a las instituciones de la democracia representativa. Basado en una comparación entre los consejos comunales y otras experiencias de democracia participativa en América latina y recogiendo algunos hallazgos relacionados con la opinión pública venezolana en torno al tema, el artículo pondera ambas posiciones, identificando las limitaciones de cada perspectiva.

*Palabras clave:* Consejos comunales, democracia participativa, Venezuela, democracia representativa, diseño institucional, participación.

### Abstract

This article is an approach to the debate surrounding Venezuela's community councils, a mechanism for citizen participation promoted, especially since 2005, by Hugo Chávez's administration. After a brief description of the history and institutional characteristics of the community councils, the author describes academic production on the subject, identifying two opposing perspectives: one arguing in favor of their democratizing potential and the other arguing that the community councils are mechanisms at the service of the old logic of the political boss and are a threat to institutions of representative democracy. Based on a comparison between the community councils and other experiences of participatory democracy in Latin American, and taking into account a number of findings related to Venezuelan public opinion regarding the subject, the article analyzes both positions, identifying the limitations of each perspective.

*Key words:* community councils, participatory democracy, Venezuela, representative democracy, institutional design, participation



Benjamin Goldfrank

## Introducción

**S**in duda, uno de los casos más controversiales dentro de las nuevas instituciones participativas en América Latina de la última década es la experiencia venezolana de los consejos comunales – CC–, una especie de micro gobierno a nivel comunitario que ha crecido rápidamente desde el 2005. Aproximadamente un tercio de la población venezolana ha participado en ellos y billones de bolívares fuertes se han invertido en sus proyectos. Dependiendo del lente analítico y comparativo que se use, los consejos comunales aparecen como la experiencia más grande e impresionante de la democracia participativa en la región o bien como un experimento más de clientelismo y, por su alcance, una amenaza para la democracia representativa. La línea divisoria aparece muy clara en el espectro de estudios existentes y refleja una más general división en casi todos los estudios sobre la política venezolana de los últimos tiempos.

Hasta ahora, la mayor parte de las investigaciones sobre los CC se han enfocado en examinar el modelo participativo, las leyes que los respaldan o algunos casos particulares. Aunque estas investigaciones son valiosas e interesantes, el estudio de los CC podría ser enriquecido con miradas más amplias y comparativas. Es por esto que el artículo que sigue incorpora tanto la opinión pública venezolana como la comparación con otros experimentos de participación ciudadana en América Latina. Basándose en este enfoque, se argumenta que los CC no representan una amenaza a la democracia representativa y hasta podrían servir como contención, en cierto modo, de la severa polarización política que sí dificulta la democracia en Venezuela. Al mismo tiempo, comparados con algunos otros experimentos de participación ciudadana en la región, los CC en Venezuela sufren de algunos defectos en su diseño y desempeño, lo que hace muy difícil la profundización de la democracia que algunos actores y observadores esperan de ellos.

Para llegar a estas conclusiones el artículo comienza con una reseña de la historia de los CC y de la literatura académica sobre los mismos, en la que se describen los puntos claves del debate entre aquellos observadores que ven atractivo el nuevo modelo participativo de los CC y aquellos que los ven como armas nuevas del viejo clientelismo. Después se comparan los niveles de participación alcanzados y el diseño institucional de los CC con los del presupuesto participativo, visto por muchos como el modelo participativo más innovador e importante en América Latina. Sigue con una evaluación de las acusaciones en torno a su carácter de amenaza a la democracia representativa y con un compendio de los problemas encontrados en los CC. En la sección final, se realza la idea de que aunque los CC no implican un retroceso para la democracia venezolana, el avance que representan es limitado, especialmente si no hay cambios en la forma en que son manejados por la administración actual.

## Origen y descripción de los Consejos Comunales

En sus inicios, los CC aparecen en la Constitución de 1999 como entes ligados a los Consejos Locales de Planificación Pública – CLPP– , que son instituciones participativas al nivel municipal. Los CLPP tuvieron una vida activa relativamente corta: desde el 2002, cuando la Asamblea Nacional aprobó la legislación para especificar su funcionamiento, hasta por lo menos el 2006, cuando el ejecutivo empezó a promover con mayor fuerza a los CC. Según los estudios al respecto, los CLPP no tuvieron mucho éxito. En muchos casos los alcaldes no quisieron activarlos ni transferir recursos hacia ellos, o intentaron manipularlos colocando al mando a sus aliados (Irazábal y Foley, 2010: 103; García-Guadilla, 2007: 7; Lander, 2007: 76). Como no prosperó la participación ciudadana al nivel municipal a través de los CLPP, el gobierno nacional, y particularmente el presidente Hugo Chávez, empezó a dar énfasis en la promoción al micro nivel de los CC, que hasta entonces habían sido básicamente ignorados. En el 2006 entró en vigencia la Ley de los Consejos Comunales, que determinó que los mismos ya no formarían parte de los CLPP sino tendrían una relación directa con el gobierno nacional, que de hecho creó un ministerio encargado de promover, registrar, y financiar a los CC. En los años siguientes, se aclaró que los CC podían recibir recursos de los gobiernos municipales y estatales, además de gestionar recursos por sus propios medios. En el 2009, después de varios meses de discusión al interior de los CC y entre estos y los diputados de la Asamblea Nacional, una nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales fue aprobada con el fin de mejorar su diseño (Asamblea Nacional, 2009).

De acuerdo con esta nueva ley, los CC pueden ser formados por entre 150 y 400 familias en áreas urbanas, por un mínimo de 20 familias en áreas rurales, y de 10 familias en comunidades indígenas. Sus funciones principales son el impulso, la planificación, implementación, y monitoreo de proyectos y programas comunitarios. En palabras del Artículo 2 de la ley:

Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Para formar un CC se requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad, luego de lo cual debe realizar una asamblea pública con por lo menos el treinta por ciento de los adultos mayores de quince años (o veinte por ciento en una segunda convocatoria), en la cual sean ele-

Benjamin Goldfrank

44

gidos los voceros del CC. Los voceros son los representantes de la comunidad, esto es, sus delegados, y forman comités de trabajo según las necesidades e intereses de la misma. Sirven por un periodo de dos años, pueden ser re-electos y sus mandatos son revocables por decisión de la asamblea de ciudadanos. El Artículo 28 incluye una lista de catorce tipos de comité de trabajo, en la que se incluyen salud, familia y género, economía comunal, seguridad, vivienda, medios alternativos y educación, entre otros. Siempre incluyen a una unidad administrativa y financiera, una unidad de controlaría social, y una unidad ejecutiva. Hay además un colectivo de coordinación comunitaria, conformado por los miembros de estas últimas unidades, y una comisión electoral. Las decisiones finales son tomadas por una asamblea de ciudadanos en la que pueden participar todos los mayores de quince años, y cuyas decisiones adquieren legitimidad con la presencia de, al menos, un 30% de los residentes (o veinte por ciento en una segunda convocatoria). Finalmente, para recibir recursos del gobierno y obtener personería jurídica, el nuevo CC necesita llevar documentos que comprueben que se siguieron los pasos indicados, y registrarse con el Fundacomunal, entidad dependiente del Ministerio encargado de los CC, cuyo nombre ha cambiado en varias ocasiones. Al momento de escribir este artículo se denomina Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social –MPPCPS– . Como se ve, crear y registrar un CC no es fácil.

Sin embargo, para el 2009 se formaron alrededor de treinta mil CC, y hasta agosto de 2010 según fuentes oficiales, 21.050 fueron refundados y registrados ante el MPPCPS (YVKE, 2010). Simultáneamente con el auge de la creación de los CC, el gobierno nacional ha transferido billones de bolívares fuertes hacia ellos. Por ejemplo, según fuentes oficiales, en el 2008 se invirtieron casi cinco billones de bolívares fuertes para financiar alrededor de doce mil proyectos (Safonacc, 2009). Al cambio oficial, eran aproximadamente 2,3 billones de dólares (y aproximadamente un billón de dólares al cambio no oficial de la época). Esa cantidad no incluye los aportes financieros de los gobiernos municipales y estadales, que también han invertido en los CC y han apoyado sus proyectos.

El gran número de inversiones y proyectos explica, por lo menos parcialmente, el hecho de que algo más de ocho millones de venezolanos hayan participado en los CC. Esta cifra, repetida por oficiales del gobierno, se ha verificado por una encuesta encabezada por Latin American Public Opinion Project –LAPOP– , organización responsable del Barómetro de las Américas, una serie de encuestas anuales. En su encuesta del 2007, un 36 por ciento de los entrevistados dijo haber participado por lo menos una vez en el CC de su comunidad y el 66 por ciento afirmó que un CC existía en su comunidad (Hawkins et al., 2008: 118). En términos cuantitativos (dejando al lado la calidad de la participación) por lo tanto, se sabe que los CC han sido bastante exitosos, pese a lo cual los estudios académicos han realizado varias críticas a los mismos, algunas de ellas bastante severas.

## ¿Democracia participativa innovadora o amenaza a la democracia representativa?

Dentro del número creciente de investigaciones sobre los CC se pueden discernir esencialmente dos perspectivas. Una, que ve a los CC como encarnaciones potenciales de la democracia participativa, similar a los experimentos locales de participación ciudadana llevados a cabo por varios partidos políticos de izquierda en los últimos 20 años, como el presupuesto participativo del Partido de los Trabajadores en docenas de ciudades brasileras y los gobiernos parroquiales de la Causa R en Caracas y Ciudad Guayana en Venezuela. Desde este punto de partida, los CC podrían ser mejorías de estos proyectos locales, al extenderse a todo el territorio nacional y servir como complementos a la democracia representativa, e incluso como una mejor forma de democracia. Machado por ejemplo sostiene que:

La creación de nuevos sistemas-formas-mecanismos de participación socio-política de la sujetualidad nacional-popular contra-hegemónica, mediante los Consejos Comunales, está posibilitando una profundización de lo democrático, haciendo que este supere el agotado modelo de la mera representatividad y se encamine hacia senderos de una democracia participativa, radical, pluralista y protagónica. (2008: 9)

---

45

---

Estos autores se impresionan con la gran acogida popular que han tenido los CC y reconocen su capacidad de estimular la organización local. Sin embargo, los que comparten esta visión se encuentran divididos entre aquellos que han concluido que, dado el uso político de los CC y/o su diseño, no son capaces de llenar las expectativas democratizadoras (López Maya, 2008; Smilde, 2009), y los que parecen mantener esperanzas aunque reconocen unas u otras fallas (Díaz, 2007; Ellner, 2009; López Valladares, 2008; Irazábal y Foley, 2010; Machado, 2009a).

Por otro lado, una segunda perspectiva los ve meramente como los más recientes instrumentos de poder del presidente Hugo Chávez (Rangel, 2005; 2010; Morales et al., 2006; Canache, 2007; Lovera, 2008; García-Guadilla, 2007; Ferrer et al., 2009; Vázquez, 2010). Sus argumentos principales apuntan a que los CC son usados políticamente para usurpar competencias y recursos a los gobiernos municipales y estadales, por lo que socavan las instituciones democráticas representativas. En su estudio de cuatro ciudades, Vázquez (2010) sugiere, por ejemplo, que los alcaldes favorables a los cambios promovidos por Chávez y dispuestos a trabajar con los CC reciben las transferencias financieras más rápido que los que se oponen. Segundo Vázquez, “A lo largo del despliegue del proceso se ha ido desplazando, progresivamente, la autonomía política y económica de las alcaldías y gobernaciones con la finalidad de consolidar un sistema político centralizado” (2010: 135). Usando argumentos parecidos, Ferrer et al. concluyen que “el modelo de Estado venezolano federal des-

---

Benjamin Goldfrank

centralizado y la sostenibilidad democrática del nuevo escenario político-territorial” (2009: 36) han sido puestos en tela de juicio.

Estos autores enfatizan que los fondos del gobierno orientados a los CC quitan dinero a los gobiernos municipales y estadales, y que a través de la Comisión Presidencial del Poder Popular el presidente puede no sólo estimular la creación de CC, sino además decidir directamente cuales reciben aportes financieros. Para Canache por lo tanto, “[...] en vez del empoderamiento popular, estos programas promueven el clientelismo”<sup>1</sup> (2007: 19). Lovera va más allá, sosteniendo que,

El intento por establecer una ‘geometría del poder’ en la cual la cúpula presidencial se articula sin intermediarios con la base popular, antes que significar un avance democrático, puede representar una involución democrática, al otorgar al poder central unas atribuciones desmedidas y control de hecho sobre las organizaciones de base, haciendo perder las conquistas democráticas que la descentralización y la autonomía de las organizaciones sociales han significado en Venezuela (2008).

Lovera (2008), López Maya (2008), y García-Guadilla (2007) se muestran especialmente preocupados con lo que ven como la pérdida de autonomía de los movimientos sociales venezolanos, mientras Rangel (2010) y Vázquez (2010) se preocupan más por el debilitamiento de los gobiernos municipales. Rangel llega a decir incluso que la creación de los CC representa “el hundimiento del sistema democrático” (2010: 87).

Hacer una evaluación de la experiencia de los CC para indagar la pertinencia de estas dos perspectivas es difícil por varias razones. Primero, como hay miles de consejos comunales, la diversidad de experiencias es enorme. Segundo, aún dentro de un mismo CC, diferentes actores sociales y políticos desarrollan valoraciones a partir de objetivos distintos: algunos ven a los CC como un mecanismo de obtención de recursos para hacer mejoras en la comunidad, otros como un paso más hacia un nuevo modelo de socialismo participativo, y otros más como una manera de reclutar miembros para sus partidos políticos (García-Guadilla, 2007). Y finalmente, el gobierno nacional no ha hecho ningún esfuerzo para hacer una sistematización de la información acerca de los miles de CC. Escasean los datos concretos sobre exactamente cuántos CC hay, cuánto dinero han recibido, y cuántos proyectos han realizado. Dado que los CC pueden recibir recursos de varias fuentes, hacer tal sistematización sería sin duda un trabajo arduo.

La mayoría de los estudios académicos, por lo tanto, se ha enfocado en el diseño institucional de los CC en vez de desarrollar una investigación empírica más allá de algunas anécdotas. Hasta ahora los dos estudios empíricos más amplios han evaluado dieciocho CC en Caracas (García-Guadilla, 2007) y setenta y dos en el estado de Trujillo (Díaz, 2007). Ambos llegan a una conclusión semejante –que la retórica de

---

1 Traducción del autor.

la democracia participativa y el empoderamiento local no corresponde a los resultados– . Sin embargo, mientras García-Guadilla (2007) es bastante pesimista sobre las posibilidades de mejorar los CC, Díaz (2007: 13-14) muestra tener esperanzas de que con algunos cambios, especialmente en cuanto a proveer más y mejor entrenamiento a los miembros de los CC y a integrar los esfuerzos de los distintos entes gubernamentales, la experiencia podría “elevar la calidad de los consejos comunales existentes y garantizar la verdadera participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos”. Para contribuir a este debate, las siguientes secciones intentan evaluar los argumentos de las dos perspectivas, partiendo de una comparación con otras experiencias participativas, especialmente el conocido presupuesto participativo sujeto de mis propios estudios empíricos, y de los resultados de una serie de encuestas de opinión pública conducidas por otros investigadores (Hawkins et al., 2008; Hawkins, 2010; Machado, 2008; 2009b).

### Comparando experiencias participativas

Por razones de espacio, me limito a enfatizar dos puntos comparativos entre los CC y otras instituciones participativas reconocidas en América Latina: la tasa de participación y el diseño institucional. Con respecto al primero, los CC presentan la cifra más alta en la región. Aunque no es tan alta como la tasa de participación en elecciones y referendos nacionales, es mucho más que la alcanzada por otras formas de participación política directa. No hay otra institución participativa que haya logrado que un tercio de la población adulta participe. El presupuesto participativo en Brasil, que es quizás el modelo participativo local más comentado por los académicos, no alcanza ese nivel de participación en casi ninguna ciudad. En Porto Alegre, por ejemplo, que es el caso más famoso, el nivel de participación jamás llegó más allá del dos o tres por ciento de la población (Goldfrank, en prensa). Los oficiales municipales de Porto Alegre afirman que si se incluye toda la gente en organizaciones vinculadas al proceso, la tasa de participación puede llegar a un diez por ciento.

Esa tasa de participación relativamente baja es típica no sólo de los casos brasileños, sino también del presupuesto participativo en otros países. Según los estudios de Wampler (2007) y Goldfrank y Schneider (2003), en la mayoría de los casos brasileños, la tasa de participación varía del uno al ocho por ciento de la población local. Además, sólo un pequeño porcentaje de ciudades brasileñas utilizan el presupuesto participativo, menos del diez por ciento de los más de cinco mil municipios que existen en el país. Hay dos países latinoamericanos que explícitamente requieren por ley que todos los municipios usen el presupuesto participativo –Perú y la República Dominicana–, pero no hay datos exactos de cuántas personas se involucran en esos espacios. En Perú los estudios académicos reportan bajas tasas de participación en

Benjamin Goldfrank

general (ver Goldfrank, 2006: 24-25) y no existen muchas fuentes académicas acerca del presupuesto participativo en la República Dominicana. Dada la escasez de datos exactos, podemos recurrir a los estudios de opinión pública de la región, que muestran que la tasa de participación en cualquier reunión municipal es del diecisiete por ciento en República Dominicana y de un doce por ciento en Perú (Montalvo, 2008: 1), pero estos números seguramente sobreestiman las tasas de participación en el presupuesto participativo y aún así están lejos de la de los CC venezolanos. Otras experiencias participativas latinoamericanas, como los gobiernos parroquiales en Caracas o la descentralización participativa en Montevideo, tampoco llegaron a tasas de participación tan altas (Goldfrank, 2007).

Si hay que reconocer las impresionantes dimensiones participativas de los CC, ¿qué tal el diseño institucional? ¿estamos hablando de más o menos el mismo tipo de participación ciudadana en los CC que en las otras experiencias que han despertado tanto interés y entusiasmo por parte de los académicos y organizaciones de desarrollo? Aquí se podrían resaltar varias similitudes y diferencias entre los CC venezolanos y el presupuesto participativo en su experiencia más famosa, la de Porto Alegre. Las principales similitudes se encuentran en el énfasis en el diagnóstico y preponderancia de los principales problemas de la comunidad, el amplio rango de obras y servicios en que se pueden involucrar, las asambleas abiertas a todos los ciudadanos, la delegación de responsabilidades más permanentes en representantes (o voceros) electos y revocables, el relativamente alto grado de poder de decisión de la asamblea con respecto a la selección de proyectos y el monitoreo de los mismos por parte de sus integrantes. Las diferencias fundamentales incluyen el ámbito reducido de los CC, por ejemplo frente a Porto Alegre, en donde los distritos para la participación abarcan hasta más de cien mil personas y los participantes en algunos niveles pueden influir en decisiones sobre obras en toda la ciudad; y la inclusión de varios entes gubernamentales de distintos niveles en la experiencia venezolana a diferencia del proceso completamente municipal en Porto Alegre. Además, mientras en el presupuesto participativo los ciudadanos deciden sobre las obras pero no las construyen ni manejan los fondos (funciones que competen al gobierno municipal), en los CC los participantes asumen también estos papeles. Tal vez lo más importante es que en el presupuesto participativo de Porto Alegre –y también en muchos otros casos– las reglas sobre qué distritos y vecindarios reciben qué proyectos son muy claras, los participantes discuten esas reglas cada año, y el gobierno rinde cuentas de todos los proyectos en forma escrita y ahora también en línea (Goldfrank, en prensa). Para los CC en Venezuela, en cambio, no hay reglas claras sobre la distribución de fondos, los participantes no tienen un papel claro en ese proceso y la rendición de cuentas es individual, por CC, sin que exista un proceso similar por parte del gobierno.

Las similitudes son interesantes, y explican en parte el deseo, de muchos observadores, de ver el éxito de los CC. Pero son estas diferencias, y tal vez principalmente

la última, las que han despertado tanta preocupación por parte de quienes ven en los CC una fuente de clientelismo y una amenaza a la democracia representativa. ¿Hay evidencia para apoyar esas sospechas?

### ¿Clientelismo viejo en ropa nueva o muro de contención contra la polarización?

Para reforzar sus argumentos acerca del uso clientelar de los CC, algunos autores alegan que Chávez comenzó a promoverlos en 2005 en aras de la elección presidencial de diciembre del 2006, y que el posterior aumento de fondos e importancia dados a los CC coincidió con la creación del nuevo partido político fundado por el mandatario, el Partido Socialista Unido de Venezuela –PSUV– (Rangel, 2005; Morales et al., 2006; García-Guadilla, 2007). Además señalan las declaraciones de miembros del gobierno que abogan por el uso de los CC en campañas políticas. Por ejemplo, la ministra por las comunas exhortó a convertir los CC en batallones por el Sí, durante la campaña del referendo que aprobó la reelección indefinida para presidente, alcaldes y gobernadores (Machado, 2009a: 184). Otro autor, Handlin (2010), asevera que podría haber motivos electorales en la distribución de recursos hacia los CC, al notar que en 2006 para las áreas pobres, la existencia de un CC en la comunidad aumentaba la probabilidad del voto en favor de Chávez, mientras que no hubo resultados distinguibles para votantes en áreas de ingresos mayores. Sin embargo, no hay evidencias contundentes en favor de estos argumentos.

Otros autores, por ejemplo, argumentan que la creación de los CC no tenía que ver con los deseos de sembrar votos o clientes, sino con la necesidad de superar la resistencia a la participación ciudadana por parte de los políticos representativos y los burócratas en alcaldías y gobernaciones (Lander, 2007: 76-78; Irazábal y Foley, 2010: 102-104). Ellner (2009) no niega que algunos políticos hayan intentado usar a los CC en su beneficio, pero responde que la autonomía de sus miembros sigue intacta. Para este (2009: 14) y otros autores (ver Machado, 2008: 6), los CC han ayudado a la organización de los sectores marginalizados y “les ha demostrado cómo tomar control de sus vidas” (Ellner, 2009: 14)<sup>2</sup>. Según Ellner, “A pesar de su dependencia financiera en el Estado, los chavistas tienden a ser críticos, y su apoyo al gobierno no es sin calificaciones, lo cual explica, por ejemplo, la derrota de Chávez en el referendo del 2007” (2009: 14)<sup>3</sup>. Aunque es más pesimista que Ellner, Smilde (2009: 5-6) ofrece anécdotas y argumentos similares, mostrando que aún las organizaciones sociales anti-chavistas han sabido utilizar a los CC en su beneficio. Smilde cita el caso de Elías Santana, un organizador comunitario veterano y anti-chavista,

2 Traducción del autor.

3 Traducción del autor.

Benjamin Goldfrank

quién ha apoyado los CC en áreas de la clase media. Según Smilde, “Como resultado, muchos de los CC más exitosos se encuentran en los vecindarios prósperos y por ende no representan conductos viables de control gubernamental” (2009: 6)<sup>4</sup>.

Con respecto a la potencial distribución clientelar de recursos hacia los CC, el estudio de Handlin (2010) es interesante pero no constituye una última palabra. Por un lado, no usa datos directos de los recursos otorgados, sino que asume que los CC en áreas pobres recibieron más recursos, y que los votantes chavistas votaron a causa de la existencia del CC, sin considerar la posibilidad inversa, es decir, de que formaran el CC porque ya apoyaban a Chávez. Por otro lado, los estudios de opinión pública de Machado (2008) y Hawkins et al. (2008) demuestran que aunque la mayoría de los miembros de los CC apoyan al gobierno, también hay en ellos participación de muchos anti-chavistas. Y Hawkins (2010: 55-59) presenta argumentos y evidencias que apoyan la idea de que la diferencia partidaria en cuanto a la participación no tiene que ver con la exclusión de los anti-chavistas por el gobierno sino con la auto-selección de los chavistas y la auto-exclusión de los anti-chavistas. El estudio de Díaz (2007) también ofrece evidencia de que los CC no son discriminados por sus colores políticos. Díaz (2007: 12; ver también Lerner, 2007) demuestra que en las primeras fases, por lo menos, todos los CC considerados en su estudio recibieron fondos y todos por el mismo monto.

¿Y la idea de que los CC amenazan a las instituciones de la democracia representativa, y especialmente a la de los gobiernos municipales? Aunque es cierto que los gobiernos locales deben recibir sus transferencias del gobierno nacional sin trabas y sin prejuicio político, me parece que la noción de amenaza no es merecida. La existencia de estas acusaciones no debe ser, de hecho, sorprendente, en tanto se puede apreciar que cuando hay una iniciativa participativa casi siempre hay resistencias provenientes de quienes ocupan cargos en las instituciones de democracia representativa. En Perú, por ejemplo, sucedió que la mayoría de los alcaldes no estaban de acuerdo con el presupuesto participativo y no implementaron el proceso o lo hicieron de manera marginal (Goldfrank, 2006). En ese caso sucedió lo mismo que en Venezuela con los consejos locales de planificación pública. Algo similar ocurrió también en casos puntuales de presupuesto participativo en Brasil, pero aún más en casos emblemáticos del auge de la participación local en los noventa como el de Montevideo bajo el gobierno de Tabaré Vázquez y el de Caracas bajo Aristóbulo Istúriz (Goldfrank, 2007). Pero esas experiencias no acabaron con la democracia representativa y es muy improbable que los CC vayan a acabar con los gobiernos municipales venezolanos. Aunque es cierto que existe una propuesta de crear ‘comunas’ y después ‘ciudades socialistas’ desde la base de los CC en forma piramidal, la verdad es que estas ideas están muy lejos de ser realidades. Además, los CC ya están tan cargados con

4 Traducción del autor.

responsabilidades y están tan poco capacitados para cumplir con todas sus competencias (ver abajo) que es imposible imaginar que van a poder unirse en esas nuevas estructuras y remplazar a los gobiernos municipales. Al mismo tiempo, en las encuestas públicas la gran mayoría de los venezolanos no quieren acabar con los gobiernos municipales para remplazarlos por los CC (Hawkins et al., 2008: 121) o no han escuchado de esa posibilidad, pese a apoyar la transferencia de algunas competencias hacia los CC (Machado, 2009b: 20-24).

De hecho, los resultados de las encuestas de opinión pública acerca de los CC parecen apuntar a que, en vez de amenazar la democracia representativa, los CC están ayudando a preservar espacios socio-políticos no polarizados. Por ejemplo, aunque algunos CC representan claramente uno u otro color político, una encuesta de más de mil miembros de consejos comunales en diferentes lugares del país conducida por el Centro Gumilla (organización ligada a la Iglesia Católica), muestra que el ochenta por ciento de los CC tienen más de una visión política representada (Machado, 2008: 26). Además, cuando se pregunta cuáles son los principales problemas dentro del CC, se indica que es la falta de responsabilidad u organización de los miembros del CC, y sólo el uno por ciento de los encuestados mencionan diferencias políticas (Machado, 2008: 44). Al mismo tiempo, la gran mayoría de los miembros de los CC creen que las relaciones internas de su CC son buenas o muy buenas (68%), mientras sólo el cuatro por ciento piensan que son malas o muy malas (Machado, 2008: 28). La encuesta reportada en Hawkins et al. (2008), con una muestra de la población entera, confirma que, aunque hay más chavistas que anti-chavistas participando en los CC, los anti-chavistas también participan en porcentajes relativamente altos. Mientras el sesenta por ciento de los chavistas participaron en el CC de su área, el cuarenta y tres por ciento de los anti-chavistas también lo hizo, la cual es una tasa de participación más alta que la de la mayoría de los otros tipos de actividad asociativa (Hawkins et al., 2008: 119). Estos resultados sugieren que los CC representan espacios para el trabajo mutuo entre personas con posiciones políticas distintas. Es posible por lo tanto, que ayuden a frenar la polarización política.

Otros resultados sugieren, además, que los CC podrían estar sirviendo como ‘escuelas de ciudadanía’ (Machado, 2009a) y por lo tanto reforzando la democracia representativa. Hawkins et al. (2008: 121) reportan que los procedimientos de selección de voceros y voceras es altamente democrático, siendo que el método más común es por votación secreta, en un setenta y cinco por ciento de los casos, y por votación en voz alta en el diecinueve por ciento. Y la encuesta de Machado (2008: 23, 33-36, 30) demuestra que en la gran mayoría de los casos la comunidad se involucra en las acciones y decisiones de los CC y que en ellos se intentan resolver los conflictos a través de diálogo, reuniones, búsqueda de consensos, y votación. También hay evidencia de que los CC y sus proyectos son expresiones de la voluntad de la comunidad y no estrictamente del gobierno. Por ejemplo, “En una muy alta pro-

porción (85%) la iniciativa de conformar un consejo comunal corresponde a la comunidad o a un miembro de esta. La intervención de funcionarios del Estado para la conformación de estos consejos es realmente baja (7%)” (Machado, 2008: 22). La gran mayoría de los proyectos de los CC también se originaron en la comunidad y demuestran una variedad de asuntos, desde vivienda (33%) y red de agua potable y servida (21%) hasta vialidad (15%), electrificación (14%), deportes (13%), obras para escuelas (12%), plazas y parques (4%), entre otros (Machado, 2008: 32-35).

### Problemas del diseño y desempeño de los CC

Sin embargo, si bien los CC no constituyen una amenaza para la democracia, tampoco son idóneos para la profundización de la misma. Los problemas principales que afectan a los CC han sido ampliamente expuestos por los estudios académicos. Uno de ellos es la ya mencionada falta de transparencia y reglas claras sobre su financiamiento, que facilita el desarrollo de la corrupción y clientelismo. De hecho, en encuestas, la gran mayoría está de acuerdo con que hay corrupción dentro de los CC y “descontrol de dinero” (Machado, 2009b: 37). Otro problema es la multiplicación constante de las competencias asignadas a los CC. Están sobrecargados con una amplia capacidad de injerencia en múltiples asuntos, lo que paradójicamente limita su posibilidad de impacto. Muchos encuestados (37%) en áreas donde existen CC no saben qué proyectos se han hecho, un porcentaje importante (43%) piensa que el CC en su área funciona mal o pésimo, y en muchos casos (44%) consideran que “no solucionaron nada” o “no funcionan” (Machado, 2009b: 25, 15-16). Existen problemas de duplicación de funciones con el gobierno municipal y organizaciones sociales ya existentes, con la falta de capacidad técnica de los voceros y con la concentración de poder en el ejecutivo nacional. Además, hay una dependencia muy fuerte en el trabajo voluntario y en la participación constante de la gente. Para quien tiene empleo a tiempo completo es muy difícil participar. El treinta por ciento de la gente que nunca o casi nunca va a las reuniones del CC en su área, identifica como obstáculo para su participación su trabajo y la falta de tiempo (Machado, 2009b: 48). Finalmente, hay que señalar el posible problema que representa el reducido tamaño del ámbito del CC, que hace difícil la planificación urbana coordinada, enfocando a los participantes en lo micro en vez de impulsar políticas públicas al nivel municipal, nacional, o internacional.

## Conclusión

Al final, no hay evidencias claras que indiquen que los consejos comunales en Venezuela amenazan la democracia, pero los problemas expuestos sugieren que tampoco la profundizan mucho. Es posible que la nueva Ley de Consejos Comunales al final del 2009, el más reciente impulso de crear ‘comunas’ que unan varios CC, y la constitución de un nuevo consejo federal de planificación puedan ayudar a corregir algunos de las fallas mencionadas arriba. Por ejemplo, la ley del 2009 incluye regulaciones nuevas para prevenir la corrupción y para revocar el nombramiento de aquellos voceros que caigan en mala conducta. Las comunas y el consejo federal podrían ayudar a corregir los problemas del enfoque excesivamente micro y de la planificación descoordinada. Y el consejo federal podría ayudar a corregir los problemas posibles de falta de autonomía y pluralismo político al estar constituido por representantes electos de los CC, los gobernadores de cada estado, algunos alcaldes y representantes del gobierno federal y de los movimientos sociales. Sin embargo, estos cambios institucionales tendrán que ser acompañados con cambios en el proceder político del gobierno y del PSUV, que no pueden seguir intentando usar los CC en campañas políticas si quieren que estos sirvan verdaderamente para profundizar la democracia.

53

---

## Bibliografía

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009). “Ley Orgánica de los Consejos Comunales”. Asamblea Nacional N°751.
- Canache, Damarys (2007). “Chavismo and Democracy in Venezuela.” Ponencia presentada en el simposio sobre *Prospects for Democracy in Latin America*. University of North-Texas, April 5-6.
- Díaz, Benito (2007). “Participación ciudadana en cooperativas de consejos comunales en Trujillo, Venezuela” Ponencia presentada en el *1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy*, Victoria, British Columbia, Canada, octubre 22-25.
- Ellner, Steve (2009). “A New Model with Rough Edges: Venezuela’s Communal Councils”. *NACLA Report on the Americas* Vol.42. Issue 3.
- Ferrer, Mercedes, Nersa Gómez y Ramón Reyes (2009). “Mutaciones político-territoriales y pobreza urbana. Hacia el gobierno del poder diluido-centralizado”. *Cuestiones Políticas* Vol. 25 N°42: 13–41.
- García-Guadilla, María Pilar (2007). “El Poder Popular y la Democracia Participativa en Venezuela: Los Consejos Comunales”. Ponencia presentada en el XXVII Congreso Internacional de LASA, Montreal, Canada, Sept. 5-8.

Benjamin Goldfrank

- Goldfrank, Benjamin (2006). "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, N°2: 3-28.
- (2007). "The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation". *Comparative Politics* Vol. 39. N°2: 147-168.
- (En prensa). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Goldfrank, Benjamin y Aaron Schneider (2003). "Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State". *IDS Working Paper* 149. Brighton: Institute of Development Studies.
- Handlin, Sam (2010). "Can Politicians Win Votes by Supporting Community Organizations?: Evidence from Venezuela". Artículo sin publicar.
- Hawkins, Kirk, Adam Anguiano, Jane Ann Patch y Mitchell Seligson (2008). *Political Culture of Democracy in Venezuela: 2007*. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>.
- Hawkins, Kirk (2010). "Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chávez's Bolivarian Revolution". *Latin American Politics & Society* Vol. 52. N°3: 31-66.
- Irazábal, Clara y John Foley (2010). "Reflections on the Venezuelan Transition from a Capitalist Representative to a Socialist Participatory Democracy: What Are Planners to Do?" *Latin American Perspectives* Vol. 37. N°1: 97-122.
- Lander, Edgardo (2007). "El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela". *Observatorio Social de América Latina CLACSO - Buenos Aires*. Año VIII. N°22: 65-86
- Lerner, Josh (2007). "Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?". Z Magazine. Disponible en <http://www.zcommunications.org/zmag/viewArticle/13898>, visitado 1 de marzo.
- López Maya, Margarita (2008). "Caracas: The State, Popular Participation and How to Make Things Work". Ponencia presentada en la conferencia *The Popular Sectors and the State in Chávez's Venezuela*, Yale University, Marzo 6-7.
- López Valladares, Mirtha (2008). "Una estrategia de innovación política en Venezuela: los Consejos Comunales". *Ra Ximhai: Revista de Sociedad, Cultura, y Desarrollo Sustentable* Vol. 4. N°3: 559-579.
- López Vallador, Mirtha y Carmen Añez Hernández (2005). "Los Consejos locales de planificación pública en Venezuela: Una instancia de participación y capacitación ciudadana". *Revista Venezolana de Economía Social* Vol. 5. N°10: 114-141.
- Lovera, Alberto (2008). "Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* V.14. N°1: 107-124.

- Machado, Jesús (2008). *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- \_\_\_\_\_ (2009a). "Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* V.15. N°1: 173-185.
- \_\_\_\_\_ (2009b). *Estudio Cuantitativo de Opinión sobre los Consejos Comunales*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Montalvo, Daniel (2008). "Citizen Participation in Municipal Meetings". En *Americas Barometer Insights: 2008 - Latin American Public Opinion Project No.4*.
- Morales, Eduviges, Edith Cuñaro y Nila Leal González (2006). "Los consejos locales en el diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela". *Provincia: Revista Venezolana de Estudios Territoriales* N° Especial: 35-51.
- Ochoa Henríquez, Haydée, Jennifer Fuenmayor y Deyanira Henríquez (2007). "De la descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela". *Utopía y Praxis Latinoamericana* V. 12. N°36: 91-105.
- Rangel Guerrero, Christi (2005). "El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias". *Ciencias de Gobierno* Vol.9. N°18: 13-38.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela". *Procesos Históricos* N° 17: 70-92.
- Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales - Safonacc (2009). "11,752 proyectos financiados a Consejos Comunales en el 2008". Disponible en [http://190.202.111.174/index.php?option=com\\_content&task=view&id=32&Itemid=28](http://190.202.111.174/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=28), visitado junio 4.
- Smilde, David (2009). "Three Stages in the Chávez Government's Approach to Participation". En *Understanding Populism and Political Participation: The Case of Venezuela*, Adam Stubitts (ed). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program.
- Vásquez Vera, María del Carmen (2010). "Circuitos de poder y control político en la revolución chavista (1999-2010)". *Reflexión Política* Año 12. N°23: 120-137.
- Wampler, Brian (2007). "A Guide to Participatory Budgeting". En *Participatory Budgeting*, Anwar Shah. Washington, DC: World Bank Institute.
- YVKE Mundial / Prensa Fundacomunal (2010). "21.050 Consejos Comunales se han adecuado a la nueva Ley". Disponible en <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?465030>, visitado agosto 4.