

**Temas actuales y tendencias
en la ciencia política**

Simón Pachano

Temas actuales y tendencias en la ciencia política



Índice

Presentación	7
Introducción	9
<i>Simón Pachano</i>	
Tendencias de la ciencia política en Norteamérica y diálogos con la ciencia política en América Latina	25
<i>Jonathan Hartlyn</i>	
Procesos organizativos en el MAS y en Pachakutik: Dilemas inacabados	35
<i>Sofía Cordero</i>	
Sistema de partidos y voto regional en Ecuador: Un análisis a partir de las elecciones de 2006	57
<i>Margarita C. Batlle</i>	
Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación	89
<i>Alicia Lissidini</i>	
Democracia directa en Ecuador	149
<i>Simón Pachano</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-188-7
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre 2008

Las organizaciones políticas étnicas en Colombia: Los indígenas y las elecciones 1990-2006	163
<i>Javier Duque</i>	
Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela	197
<i>Margarita López Maya</i>	

Presentación

Presentamos un nuevo volumen de la Colección FLACSO 50 Años, auspiciada por el Ministerio de Cultura. Los artículos de este número dan cuenta de diversos temas y campos de estudios que actualmente desarrolla la ciencia política. El objetivo central del libro es ofrecer una visión general de la amplia gama de temas y problemas en los que se mueve la disciplina.

Los trabajos compilados constituyen una muestra de las particularidades de la disciplina en América Latina, tanto desde la perspectiva teórico-metodológica, como en el tratamiento de aspectos específicos. En ellos se encuentran reflexiones sobre las condiciones en que se desarrolla el trabajo académico, así como resultados de estudios sobre partidos políticos, democracia directa, significación política de las organizaciones sociales y participación popular.

La diversidad temática y de perspectivas de análisis constituye una expresión de la riqueza y la diversidad que caracteriza a la ciencia política, expresada de manera amplia y creativa en las diversas mesas en que fueron presentadas en el Congreso conmemorativo del cincuentenario de FLACSO.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela¹

Margarita López Maya*

La idea de fortalecer la democracia, en particular, al poder popular a través de la participación directa de la gente comenzó a desarrollarse en Venezuela hacia los años ochenta con las reformas del Estado. Allí se abrió un proceso de descentralización política y administrativa que impulsó el acceso al poder de actores alternativos a los tradicionales del bipartidismo, que ofrecían nuevas ideas para profundizar la democracia representativa que venía recibiendo crecientes críticas. En la década de los noventa se incentivaron prácticas de participación directa en algunos gobiernos locales controlados por partidos como La Causa R (LCR) y el Movimiento al Socialismo (MAS). Y casi dos décadas después, con la llegada al poder de Hugo Chávez y su movimiento “bolivariano”, el principio participativo se consagró en la Constitución, pasando nuestra democracia de representativa a “participativa y protagónica”. Desde entonces se han venido ensayando innumerables innovaciones participativas con el fin de enraizar en la sociedad lo asentado en la carta magna.

1 Este artículo se apoya en resultados del proyecto *Municipal Innovations in Non-Governmental Public Participation: UK-Latin America*, financiado por la ICPS-ESRC (Gran Bretaña). Mi agradecimiento a Ibiscay González, mi asistente de investigación y a mis entrevistados de Hidrocapital, la MTA, La Pedrera, la OCA Barrio Unión-Carpintero, la Federación de OCAS y los arquitectos Josefina Baldó y Federico Villanueva.

* Historiadora, con doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Profesora-investigadora con nivel de Titular del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV.

Las Mesas Técnicas de Agua

Fue en el Municipio Libertador, del Distrito Capital, bajo el gobierno del Alcalde Aristóbulo Istúriz (1993-1995), donde aparecieron por primera vez las “Mesas Técnicas de Agua” (MTA). En la década de los noventa, la situación del servicio de agua en la capital era crítica y las protestas de los sectores populares obstaculizaban las calles, interrumpiendo las rutinas cotidianas de la ciudad. La alcaldía abrió una primera MTA en la parroquia de Antímamo en que las comunidades que allí vivían se encontraban cara a cara con funcionarios locales y técnicos, para quejarse, intercambiar conocimientos y aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones. Para LCR, las MTA se inscribían en la idea de comenzar a conformar en los municipios “gobiernos parroquiales”, que descentralizaran el poder local hacia las parroquias, profundizando la democracia y permitiendo a la gente organizada tomar decisiones (Arconada, 1996). La experiencia se interrumpió al perder LCR las elecciones en 1995.

Las MTA revivieron cuando comenzó el gobierno del Presidente Chávez, esta vez impulsadas por Hidrocapital, la empresa hidrológica pública que sirve a toda el área de la Gran Caracas. Bajo la dirección de la Ingeniera Jacqueline Farías, quien había formado parte del equipo de Istúriz, las MTA se formaron primero en Caracas y luego en todo el país. En 2001 fueron institucionalizadas gracias a una Ley Orgánica para la Prestación de Agua Potable y Saneamiento, y hoy en día existen unas 2.700 MTA en total (entrevista MTD, 2007).

Estoy familiarizada en especial con la MTA de La Pedrera en la parroquia Antímamo, que organiza a unas 3.700 familias. Apoyada por Hidrocapital, comenzó a funcionar en 2001. Realizó sus asambleas de ciudadanos(as) para escoger a sus miembros, levantó un diagnóstico de la situación del agua en esta comunidad y se ocupa desde entonces de detectar los problemas y colaborar con Hidrocapital en lo que atañe a este servicio.

La MTA La Pedrera también asiste a los Consejos Comunitarios de Agua (CCA) de Antímamo, que se reúnen cada 15 días. Se trata de un espacio participativo intermedio, también impulsado por Hidrocapital, donde se encuentran todas las MTA de la parroquia con funcionarios de

Hidrocapital. Ahí se informa cómo se desarrolló el *ciclo de agua*; esto es, si el agua llegó al barrio dentro del cronograma previsto, cuánto tiempo duró y si se detectaron fugas u otros problemas. Además, desde 2005, la MTA La Pedrera desarrolla un proyecto de reemplazo de las colapsadas tuberías de agua potable del barrio. Para ello cuenta con el apoyo de Hidrocapital y del Ministerio del Ambiente. Este último desarrolla el proyecto más complejo de reemplazar las tuberías de aguas servidas. Ambos proyectos se llevan a cabo simultáneamente. El gobierno central le otorgó a la MTA Bs. 800 millones para el proyecto de tubería de aguas blancas, que administra directamente en todas sus fases, rindiéndole cuentas a Hidrocapital cada ocho días.

Gracias a su MTA, La Pedrera ha logrado una importante regularización del servicio de agua potable en el barrio. Antes, el suministro era incierto, a veces pasaba más de 45 días sin que el agua llegara. Las familias estaban indefensas ante el abuso de propietarios de camiones cisternas de agua que traficaban con este bien esencial. Hoy, se ha regularizado el suministro cada 18 a 20 días, y dura unas 72 horas continuas antes de volverse a suspender. Es sin duda insuficiente, pero su regularización es un cambio radical de vida para estas familias y permite que el agua pueda llegar a todos los barrios de Antímamo, donde viven unas 30.000 familias.

Continuar y profundizar experiencias como esta, que entrega capacidad de gestión a las comunidades pobres, es un desafío para autoridades y vecinos que se comprometen en tales innovaciones. Pero las difíciles condiciones socioeconómicas de la gente pobre son un serio obstáculo para ejercer el derecho y el deber de la participación. Muchas personas, sobre todo mujeres, no pueden participar porque ya tienen una doble jornada –su trabajo remunerado y su trabajo en casa–. A veces no pueden o no quieren participar en trabajo comunitario porque no es remunerado. La violencia también limita porque el horario más conveniente para reuniones, que es la noche, es demasiado peligroso. Ni antes, ni ahora, el gobierno se ha ocupado de garantizar la seguridad e integridad física en los barrios. Otro gran problema es la inestabilidad de las políticas chavistas; el cambio de un funcionario suele significar la paralización de la innovación y/o los recursos. La MTA lo ha sufrido varias veces. Pero, pese a esto, las MTA son una innovación en la dirección correcta. Entrevistados

sus integrantes, la mayoría mujeres, dicen que les ha cambiado la vida. Se sienten como “empresarios(as) comunitarios(as)”. Han aprendido una serie de destrezas y asumido un conjunto de responsabilidades que les ha permitido crecer como personas y ciudadanos(as).

Las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias

Otra innovación fueron las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias (OCAS), asociaciones civiles que se crearon en 2004 a partir de la experiencia de los “consorcios sociales” desarrollada experimentalmente desde 1992 en Caracas, y generalizada en 1999-2000, por iniciativa del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), en la época en que este organismo fue presidido por Josefina Baldó.

Las OCAS fueron concebidas para solucionar el complejo problema de la habilitación física de las áreas urbanas no planificadas de las ciudades venezolanas, a partir de la participación de las comunidades organizadas que contratan los agentes técnicos y profesionales necesarios, que en el modelo previo se integraban en consorcios. Las OCAS, como los consorcios sociales y las MTA, propician las condiciones para el auto-desarrollo y la autogestión, facilitando que las comunidades se empoderen mediante la administración de recursos públicos que les son delegados.

Por ejemplo, la OCA Barrio Unión-Carpintero (OCABUC), ubicada en la parroquia Petare de Caracas, se desarrolló a partir del proyecto técnico y autogestionario de habilitación física de 2001, que conjuntamente con otros, fue impulsado por CONAVI durante la administración de Baldó. Pero ese mismo año Baldó fue removida de su cargo en CONAVI y el funcionario entrante suspendió los apoyos para esta innovación.

Sin embargo, las OCAS se reactivarían de nuevo en 2004, cuando Julio Montes, familiarizado con la experiencia del Consorcio Catuche y las organizaciones autogestionarias impulsados por CONAVI en la administración de Baldó, fue nombrado Ministro para la Vivienda y Hábitat. La OCABUC diseñó entonces, a través del diagnóstico participativo y con el apoyo de los profesionales y funcionarios del ministerio, su programa maestro de habilitación física, que consideran un motivo de orgullo e

identidad comunitaria (entrevista OCM, 2006). De esta manera, el proyecto recibió sus primeros recursos, con los cuales se coordinó y supervisó la construcción de un muro de contención y un edificio de cuatro pisos para servicios comunitarios en Barrio Unión. Los miembros de la OCA se refieren con alegría y nostalgia a esos meses de trabajo, donde la participación de la comunidad fue masiva y desempeñaron diversas tareas de contratación, administración de recursos, supervisión y control de las obras. Desafortunadamente, en 2005 Montes renunció a su cargo y el ministro que lo sustituyó desechó el proyecto, paralizando los recursos.

Por su concepción y tamaño, una OCA agrupa en promedio unas 2.000 familias. Los miembros de las OCAS que entrevistamos las consideran generadoras reales de poder popular, pues permiten que las comunidades desarrollen una visión global o estructural de los problemas, potencian la posibilidad de resolverlos eficientemente y están pensadas para que el gobierno u otras fuentes financieras deleguen recursos directamente a las comunidades para que los administren. Cuentan a su vez con varios dispositivos para la contraloría social. Pese a ello, las OCAS han sido actualmente marginadas por el gobierno, y la posibilidad de encontrar apoyos financieros estables para reactivar los planes maestros o integrales de habilitación que fueron diseñados es escasa. La inestabilidad de las políticas públicas del gobierno bolivariano, donde la continuidad de proyectos importantes, con los apoyos técnicos y financieros necesarios, depende con frecuencia del compromiso personal de ciertos funcionarios, lo cual crea muchos inconvenientes para la gestión participativa, pues provoca el desaliento y la apatía; a veces, inclusive el disgusto en las comunidades y lo más grave, desacredita el liderazgo comunitario que se compromete con ellas. El ejemplo de las OCAS es dramático en este sentido.

Los Consejos Comunales

Las innovaciones del primer gobierno de Chávez que aquí hemos explorado muy someramente ilustran algunas fortalezas y debilidades de los experimentos participativos. Si se logran institucionalizar, sostener en el tiempo, y contar con recursos y apoyos estables de funcionarios públicos

respetuosos de los sectores populares, como el caso de la MTA La Pedrera, pudieran contribuir con el tiempo a la mejora en la calidad de vida y a la constitución de un poder popular robusto e independiente, un pilar fuerte para la profundización democrática. De lo contrario, como la OCA-BUC, sólo añaden a la histórica frustración de los venezolanos con la democracia.

El modelo de Socialismo del Siglo XXI que ha propuesto el Presidente en su segundo mandato, le ha dado especial relevancia a otra innovación participativa: el Consejo Comunal (CC). Tal y como se institucionalizó en la ley de 2006, es diferente a las innovaciones participativas anteriores, pues no se rige por el código civil o por el derecho civil, sino por una ley propia, que se registra ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular y recibe recursos de un Fondo Nacional de los CC, cuyas autoridades son designadas por el Presidente. Así, los Consejos Comunales son parte del Estado, dependientes del Presidente, pensados para gestionar servicios y proyectos públicos en lo mini-local.

En los artículos propuestos en la reforma constitucional de 2007 por el Presidente Chávez y la Asamblea Nacional, propuesta que fue rechazada por los electores en diciembre de ese año, los CC estaban pensados para formar parte del llamado “Poder Popular”; conjuntamente con los consejos de trabajadores(as) y campesinos(as), artesanos(as), con las comunas, comunidades y demás organizaciones sociales, que se consideraron medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo.

En razón de ello, estas organizaciones del Poder Popular fueron concebidas en dicha propuesta como modalidades de democracia directa, porque no nacerían del sufragio popular. La propuesta de modificación del artículo 184 establecía que las decisiones máximas se iban a tomar en asambleas de ciudadanos y ciudadanas, y sus proyectos se financiarían desde un Fondo Nacional del Poder Popular, que comenzará a funcionar en el 2009 con el 5 por ciento del presupuesto ordinario anual de la nación (art. 167 y disposición transitoria). Se esperaba que con esta reforma surgieran las bases para una nueva estructura del Estado venezolano, que no se legitimaría con el sufragio, sino que sería promovido organizado y registrado por el Poder Público Nacional, así como apoyado finan-

ciaramente por este (art. 156). Otros aspectos de la reforma señalaban que el Poder Popular tendría una participación destacada en funciones de contraloría en el nivel estatal y municipal (arts. 163 y 167). La reforma constitucional proponía también que a través de este Poder y por una ley nacional se daría la descentralización de servicios públicos en todos los niveles, desde vivienda y mantenimiento de áreas industriales hasta deporte, cultura, manejo de empresas públicas, protección vecinal, servicios municipales, etc. para ser manejados por el Poder Popular.

Si bien la propuesta fue rechazada por los votantes el 2 de diciembre de 2007, el gobierno ha insistido en tratar de avanzar esta nueva concepción del Estado a través de leyes y otros dispositivos legales.

Como conclusión

Ante estos novísimos desarrollos, solo nos queda presentar algunas de las muchas dudas e interrogantes que surgen sobre la capacidad de alcanzar un Poder Popular robusto y democrático a través de los CC. Nos apoyamos en las experiencias analizadas previamente sobre las fortalezas y debilidades de las MTA y OCAS.

La pequeña escala con que fueron pensados los CC –máximo 400 familias– no permite afrontar con eficiencia los graves problemas de rehabilitación de los barrios urbanos venezolanos que por promediar por encima de las 2.000 familias necesitan una visión planificadora estratégica más global. La tragedia de la Pedrera es un buen ejemplo de esto. En noviembre de 2007, ya acabada la obra todo su esfuerzo se perdió. Lluvias torrenciales en octubre de 2007 acabaron con casas, luchas y sueños en La Pedrera. La alcaldía, que nunca había participado en la innovación, aclaró entonces que la zona era de alto riesgo y exigió a la comunidad del 4º Plan que desalojara. En 1994 un informe levantado por la UCV había señalado ya que los suelos de La Pedrera en Antímano eran de alto riesgo, y sólo una intervención compleja y planificada podría hacerlos aptos como asentamiento urbano (UCV, UPF 9, 1994). Ni el gobierno de entonces, ni el de ahora le prestó atención y dejó que el área se siguiera ocupando. Con una visión bienintencionada pero miope, Hidrocapital

apoyó a la comunidad de La Pedrera y el gobierno les otorgó Bs. 800 millones sin una planificación integral que hubiera actuado para superar los males que aquejaban esos suelos. Con ello, se perdió la inversión y la experiencia.

Tampoco la escala con que están pensados los CC estimula el pluralismo y la tolerancia social pues son proclives a una extrema homogeneidad social y cultural. La participación, para que genere empoderamiento, debe tener una dinámica desde abajo hacia arriba. Pero estos CC se articulan vertical y directamente con el Presidente, quien les otorga ahora recursos a través del Fondo Nacional de los CC, y también mediante el Fondo Nacional del Poder Popular. El clientelismo tiene un camino expedito. La democracia participativa requiere tiempo para su desarrollo y madurez. Estos CC son mini-gobiernos, creados muchos de ellos con premura, improvisación y falta de apoyos estables, y con demasiadas tareas. Si se lograra frenar la mentalidad de emergencia con que está naciendo un poder esencial para la democracia participativa, y se repensara este Poder Popular para encontrar una fórmula no estatal que fortaleciera su potencial de autonomía e interlocución con el Estado, podríamos entre todos contribuir a un mejor parto. De lo contrario el pronóstico luce poco promisorio.

Bibliografía

- Arconada, Santiago (1996): "La experiencia de Antímano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, N. 4, pp. 155-168.
- _____ (2005): "Seis años después: mesas técnicas y consejos comunitarios de aguas", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 11, N. 3.
- Chávez, Hugo (2007): *Anteproyecto, para la primera Reforma Constitucional, Propuesta: del Presidente Hugo Chávez*, agosto de 2007.
- Gindin, Jonah (2005): "Chavistas in the halls of power, chavistas in the street", *Nacla*, marzo (copia digital).
- Involve (2005): *People & Participation*, Gran Bretaña, Involve.
- Lerner, Josh (2007): "Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?" March 19, in www.venezuelanalysis.com consultado en abril 2007.
- López Maya, Margarita (2007): "Innovaciones participativas en la Caracas bolivariana", *ponencia presentada en LASA 2007*, Montreal, Canadá.
- OCA (s/f): "Memoria descriptiva, estatutos sociales y proyectos de la OCA Barrio Unión-Carpintero", Caracas, fotocopia facilitada por Jorge Madriz..
- Weffer, Laura (2007): "¿Cómo son las 24 horas de un consejero comunal", *El Nacional*, 31-12-2007.