

**INFORME SOBRE GARANTÍAS Y EJERCICIO
DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LIBRE ASOCIACIÓN
Y PARTICIPACIÓN EN VENEZUELA, 2006-2007**



**LOS CONSEJOS COMUNALES
Y EL PARLAMENTARISMO DE CALLE**



**ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LIBRE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

**INFORME SOBRE GARANTÍAS Y EJERCICIO
DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LIBRE ASOCIACIÓN
Y PARTICIPACIÓN EN VENEZUELA, 2006-2007**

**LOS CONSEJOS COMUNALES
Y EL PARLAMENTARISMO DE CALLE**



**ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LIBRE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

**SINERGIA ASOCIACIÓN VENEZOLANA
DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Fundada en 1996.

Feliciano Reyna, Presidente

Alonso Domínguez, Vicepresidente

Dirección : Centro Rental de

la Universidad Metropolitana

(CENTROMET) Entrada Sur,

Edif. Andrés Germán Otero, Piso 2,

Ofic. 4, Terrazas del Ávila.

Teléfonos: (58 212) 242 0101 / 2411559

Telefax: 2439133. www.sinergia.org.ve

E-mail: acsinergia@gmail.com

RIF: J-30402253-0

Diseño gráfico: Helena Maso

Impresión: Editorial Ignaka, C.A.

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY

DEPOSITO LEGAL: pp 201104DC73

ÍNDICE

El Observatorio de los Derechos Humanos de Libre Asociación y Participación	5
Los derechos humanos de libre asociación y participación (DHAP).....	6
El derecho de libre asociación	6
El derecho de libre participación.....	7
La metodología del Informe para la observación de los DHAP.....	8
I. El contexto socio-político del país	11
II. Las Leyes del Poder Popular	15
Del Órgano Ejecutivo	19
De la Unidad de Gestión Financiera	19
De la Unidad de Contraloría Social	20
Promoción de la participación.....	21
III. La situación de los DHAP en el país	21
Información y mecanismos de comunicación con el Estado	22
Institucionalización de la asociación y la participación	23
Polarización y desconfianza.....	24
Transitoriedad	25
Participación asociativa	27
Participación en el Estado	27
IV. La apreciación de las organizaciones civiles y funcionarios sobre los DHAP	27
Espacios y asuntos de corresponsabilidad	31
Apoyo del Estado a las asociaciones	31
Facilidades a la participación	32
Condiciones adicionales para el registro de asociaciones	33
Existencia de medios de verificación de los resultados de la participación.....	34
Programas de información y educación para la participación	35
Participación democrática, plural y equitativa	35
Discriminación política y otros motivos de discriminación	38
Represalias por disenso	40
Denuncias por discriminación política y represalias	40
V. La Consulta Legislativa	43
Parlamentarismo social o de calle.....	45
De acuerdo con los resultados de la observación por estado.....	47
VI. Los Consejos Comunales	51
Denuncias y manifestaciones.....	57
Razones de las manifestaciones Violentas (Mérida, Lara y Zulia)	59
Razones de las manifestaciones pacíficas (Mérida, Carabobo y Distrito Capital) ..	59
VII. La observación de los DHAP en las manifestaciones públicas	59
Conclusiones y recomendaciones	63

El Observatorio de los Derechos Humanos de Libre Asociación y Participación

Desde el año 2006, Sinergia –Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil– lleva adelante actividades de seguimiento, análisis y difusión de los derechos humanos de libre asociación y participación en Venezuela –DHAP–. Estas actividades se realizan a través del Observatorio de los Derechos Humanos de Libre Asociación y Participación –ODHAP– el cual es un espacio de reflexión y comunicación colectiva desde el cual se produce y comparte información, a disposición de todas las organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos y ciudadanas e instituciones públicas y privadas del país; y donde se generan propuestas con el propósito de ampliar y fortalecer el ejercicio y las garantías de estos derechos.

En el enfoque conceptual del Observatorio, la asociación y la participación son derechos humanos consagrados en Tratados y Convenios Internacionales y en la Constitución Nacional que deben ser protegidos, a fin de garantizar la dignidad humana y la convivencia democrática. La **asociación** se define como el acto de “ser parte de” o pertenecer a un colectivo voluntariamente constituido que se desenvuelve de forma autónoma al Estado para colaborar en el bien público; y la **participación** es el acto de “tomar parte en” o de tener voz y ser escuchado a través de opiniones, decisiones y acciones en los espacios públicos.

La asociación y la participación constituyen hechos originales de la vida en sociedad, donde las personas deciden conformar vínculos entre ellas dentro de un orden convenido que garantice las libertades individuales, en un marco de convivencia, confianza y respeto mutuo, así como la producción y disfrute de bienes apreciados éticamente y que sólo pueden ser obtenidos por medio de la cooperación. A través de su ejercicio, los ciudadanos se organizan para emprender causas compartidas, tanto para influir en valores, normas y comportamientos sociales, como para ampliar y tener incidencia en el campo de las decisiones públicas.

Las libertades de asociación y participación son conquistas ganadas por los movimientos de la sociedad civil en las luchas por el reconocimiento

y cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En primer lugar, representan “el derecho de defender derechos”. En segundo lugar, constituyen en sí mismos derechos humanos desde el mismo momento en que éstos garantizan la libertad de actuar según nuestra propia conciencia, interés, motivación y aspiración, y de ser consultados y oídos antes de tomar cualquier decisión que afecte nuestras vidas, sin ningún tipo de discriminación.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LIBRE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En la normativa internacional, los Los derechos humanos de libre asociación y participación (DHAP) son derechos humanos fundamentales, asociados íntimamente a las libertades de expresión, reunión, de conciencia y de manifestación pública, sin otro límite que el derecho de los demás. Estos derechos son inherentes del derecho al desarrollo integral de toda persona y de los pueblos, y del derecho a la democracia: “Los marcos democráticos basados solamente en el derecho a voto son demasiado limitados. El concepto de democracia debe abarcar la participación activa de todos los ciudadanos en la toma de decisiones y en la supervisión de su ejecución”¹. Esto es, pasar de la llamada democracia electoral a la democracia de ciudadanos. A partir de la Constitución de 1999, en Venezuela se abren condiciones para un ejercicio amplio de los DHAP. En el Preámbulo de la Constitución se expresa que la sociedad venezolana se define como “...una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural...” y luego en su artículo 6, se establece que el gobierno venezolano tiene como características principales ser “...democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

EL DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN

El derecho de libre asociación se refiere a la acción voluntaria y autónoma de asociarse entre dos o más personas con fines acordados entre los asociados. También “...comprende el derecho de las asociaciones ya constituidas de desarrollarse plenamente (...), de asociarse o vincularse a su vez a otras personas...”². Es el derecho que pertenece a las personas y a sus organizaciones para vivir socialmente: “Es el derecho de libre asociación el que crea la sociedad y el que le permite desarrollarse plenamente...”³. La Constitución Nacional consagra este derecho, específicamente en el artículo 52, en el que se protege la libre asociación; artículo 67, referente a las asociaciones con fines políticos; y artículo 95, respecto a las asociaciones sindicales. Así mismo, la Constitución contempla otras figuras asociativas en los artículos 70, 75, 118, 170, 182, 184, 256, 264, 293,

1 Organización de los Estados Americanos, Oficina de Educación, Ciencia y Tecnología. *Ciencia y Tecnología, Ingeniería e Innovación para el Desarrollo; Una visión para las Américas en el Siglo XXI*. Segunda edición: noviembre 2005.

2 Itriago Machado Antonio L e Itriago Machado Miguel A. *El derecho de Libre Asociación en la Nueva Constitución Venezolana*. Ediciones del Escritorio Dr. Pedro L. Itriago P. Caracas, 2001. Pág. 9.

3 *Ibid.* p.54

296, 303, 307 y 308. En el artículo 52 se establece que “...*el Estado estará obligado a facilitar el ejercicio de este derecho...*”, lo que coloca la Constitución venezolana “...*en una posición destacada con relación a otras constituciones extranjeras...*”⁴. Al tener rango constitucional, ninguna ley puede limitar la libre asociación: “...*implica que nadie puede ser obligado a constituir una asociación o formar parte de ella*”⁵. De allí que se consideren restrictivas aquellas disposiciones o medidas que establecen obligación de obtener autorización previa de un órgano del Estado para ser reconocidas y poder actuar⁶.

EL DERECHO DE LIBRE PARTICIPACIÓN

El derecho de libre participación es aquel que permite a las personas decidir sobre su propia vida, tanto en lo que se refiere al poder para dirigir los destinos propios, como para que ningún poder externo pueda imponerse en contra de la voluntad de las personas. Está relacionado íntimamente con el ejercicio de una soberanía democrática, en la que las decisiones públicas descansan en la voluntad de los ciudadanos –sin posibilidad de que ella pueda transferirse a los gobernantes ni a ninguna autoridad o forma de organización–, y en la que todos los ciudadanos pueden expresarse y desenvolverse libremente en los espacios públicos y privados. En la Constitución Nacional, el derecho a libre participación está consagrado en los siguientes artículos: artículo 5, donde se dicta que los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos; artículo 6, en el que el Estado tiene un carácter democrático y participativo; y los artículos 62, 63, 67, 70, 132, 141 y 184, en los que se establece como principio inviolable que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce de manera directa y, de manera indirecta, por la vía del sufragio. En particular, la Constitución establece la obligación del Estado en facilitar las condiciones para su práctica, a través de distintos medios y formas de participación en los siguientes artículos:

- ▶ Elección y postulación para ocupación de cargos públicos (artículos 41, 63, 64, 65, 67, 270, 279, 290 y 295).
- ▶ Referendo Populares Consultivos, Revocatorios, Aprobatorios y Abrogatorios (artículos 71-74).
- ▶ Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, cuyas decisiones tienen carácter vinculante (artículo 70).
- ▶ Sistema de Planificación Nacional, integrado por 3 Consejos:
 - ▶ Consejo Federal de Gobierno (artículo 185).
 - ▶ Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (artículo 166).
 - ▶ Consejos Locales de Planificación Pública (artículo 182)

4 *Ibid.* p.28

5 *Ibid.* p.75

6 *Ibid.* p.31

- ▶ Descentralización de servicios públicos a comunidades y grupos vecinales (artículo 184).
- ▶ Participación en la ordenación del territorio (artículo 128).
- ▶ Participación en la protección del ambiente y recursos estratégicos (artículo 127).
- ▶ Participación en la justicia de paz, administración penitenciaria y selección de jueces (artículos 253, 255, 258, 272, 255, 64 y 70).
- ▶ Participación en seguridad ciudadana, así como en la seguridad y defensa de la nación (artículos 55, 130 y 326).
- ▶ Participación en la actividad económica (artículos 184, numeral 3, 308 y 302).
- ▶ Participación en salud (artículo 84) y en seguridad social (artículo 86).
- ▶ Participación en la formación de leyes y normativas, y en consultas legislativas (artículos 70, 204, 206 y 211).
- ▶ Participación en la formulación, ejecución y control de la gestión pública (artículos 62, 168 y 184).
- ▶ Rendición de cuentas (artículos 161, 57, 66, 197 y 199).
- ▶ Participación en enmiendas constitucionales, Asamblea Nacional Constituyente y protección de la Constitución (artículos 341, 347 y 350).

7 Sistema de Naciones Unidas: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas; Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social; Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. En el Sistema Interamericano: Organización de Estados Americanos, OEA: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Carta de la Organización de los Estados Americanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); Carta Democrática Interamericana; Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y Discriminación; y Declaración de Nueva León, aprobada en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey.

8 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Ley Orgánica de Planificación, Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular y Ley de los Consejos Comunales. Además: Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones; Ley de la Administración Pública, Ley de Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos.

9 Los tipos de asociaciones entrevistadas fueron: organizaciones prestadoras de atención y de servicios sociales (34); productoras de bienes y servicios (43); organizaciones de derechos Humanos (7); organizaciones representativas de la comunidad (35); y organizaciones de fortalecimiento y desarrollo (7).

También esta asociado a otros derechos en la Constitución: a) el derecho de expresión libre de ideas u opiniones por cualquier medio (artículo 57); b) el derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura (artículos 58 y 143); b) el derecho de petición (artículo 51); y c) el derecho de libertad de conciencia (artículo 61). Este último es ratificado en el artículo 68, donde se establece el derecho a manifestar pacíficamente sin armas y sin otros requisitos que aquellos establecidos por ley. Asimismo, la participación es entendida como deber de la sociedad en la protección de los derechos humanos (artículo 162); la protección de la familia, (artículos 75, 78, 79, 80 y 84); en la gestión pública (artículos 84 y 166); en los gastos públicos (artículo 133); en el servicio militar (artículo 134); en el servicio comunitario (artículo 135); y en la prevención, seguridad ciudadana y emergencias (artículo 55). (Ver cuadro 1)

LA METODOLOGÍA DEL INFORME PARA LA OBSERVACIÓN DE LOS DHAP

En este informe se aplicó una metodología que parte del estudio de la normativa internacional⁷ y nacional⁸ acerca de la protección de los DHAP. La normativa fue el marco de referencia para la evaluación de las garantías y el ejercicio de estos derechos durante el período de observación. La información recogida para evaluar la situación de los DHAP



procedió de fuentes hemerográficas y documentales. Además, se realizaron dos estudios especiales que produjeron abundante información: a) entrevistas a 126 organizaciones civiles⁹ y 43 instituciones públicas para recoger su apreciación y experiencia en el ejercicio de los DHAP; b) la observación directa de 5 Consultas Legislativas y 11 sesiones de Consejos Comunales, y seguimiento a 6 manifestaciones de calle, a través de 131 artículos de prensa local en los estados Zulia, Carabobo, Lara, Mérida y Distrito Capital. En estos estudios se procuró identificar los factores que resultaban favorables o restrictivos al ejercicio de los derechos, con apoyo en las opiniones de los entrevistados.

I

El contexto socio-político del país

El presente Informe corresponde al período junio de 2006 y marzo de 2007. Este es un período de enorme movimiento social y político donde se dieron las elecciones presidenciales de 2006, en las que salió reelecto el Presidente Hugo Chávez, y se tomaron medidas desde el inicio de su gobierno con una enorme velocidad para enrumbar al país hacia la propuesta de construcción del Socialismo del Siglo XXI¹⁰. Estos dos momentos serán caracterizados por separado para una mejor comprensión de la situación observada. El primer momento comprende los meses de junio-diciembre del año 2006, en el que ocurrieron extensas movilizaciones políticas y sociales de apoyo a los candidatos en las elecciones presidenciales. Por otra parte, también se dieron consultas legislativas para aprobar la Ley de los Consejos Comunales, en calidad de órganos comunitarios de participación directa en las decisiones públicas. El segundo momento, que abarcó los meses de enero-marzo del año 2007, se caracterizó por una gran actividad de los poderes públicos en el campo legislativo y en la conformación de los Consejos Comunales.

En materia de legislación, durante estos meses se elaboró la Propuesta de Reforma Constitucional, a cargo de una Comisión que designó el Ejecutivo, compuesta por autoridades de todos los poderes públicos, con excepción del Poder Electoral, a objeto de instaurar un Nuevo Modelo de Estado Socialista; y la Asamblea Nacional otorgó al Presidente la tercera Ley Habilitante para legislar en los cambios de tránsito hacia el nuevo modelo de Estado contando con la aprobación de la Propuesta de Reforma en referendo, y la cual incluía de una vez la readecuación de la Ley de los Consejos Comunales y Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública al nuevo modelo. Con la Ley Habilitante se aprobó la Ley Especial de Defensa Popular contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y Cualquier Otra Conducta que Afecte el Consumo de los Alimentos o Productos Sometidos a Control de Precios, y el Ejecutivo introdujo para la discusión de la Asamblea Nacional dos nuevos proyectos de ley: la Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular, y la Ley de Contraloría Social.

10 El Presidente plantea que este es un modelo en construcción. Algunos documentos sobre este proceso son: Haiman El Troudi, "No queremos capitalismo de Estado". Por: Mariela León/ El Universal. Domingo, 07/01/07. "Para comprender la Revolución Bolivariana", editado por la Presidencia de la República en 2004, William Izarra "Lo dijo el Presidente" en www.aporrea.org.ve.

11 Provea recibió denuncias de empleados públicos obligados a participar en actos del gobierno bajo amenaza de despido. Ver Provea. Informe Anual 2006. Pág. 16. Es importante recordar la experiencia de la “Lista de Luis Tascón” como instrumento de discriminación política en asuntos económicos, laborales o de servicios.

12 “En un acto llevado a cabo en la Sala Ríos Reyna del Teatro Teresa Carreño, el primer mandatario nacional, Hugo Rafael Chávez Frías, juramentó a los integrantes del nuevo gabinete ejecutivo. En lo sucesivo los diversos ministerios serán acuñados con el término poder popular” en “Presidente Chávez juramentó a su nuevo gabinete ejecutivo” Vive TV. 8 de enero de 2007. En: http://www.vive.gob.ve/inf_art.php?id_not=3323&id_s=6&id_ss=1&pag=50

13 La revisión de las páginas web de los distintos ministerios arroja que todos contienen información de utilidad para ello.

14 El Presidente de la República realizó varios gabinetes móviles con Consejos Comunales en lugares como el Teatro Teresa Carreño, en actos transmitidos en cadena televisada para el otorgamiento de recursos financieros. Todos los Ministerios desarrollaron acciones de capacitación y formación de Consejos Comunales. Al Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social correspondió la asesoría, capacitación, registro y fortalecimiento de los Consejos Comunales, y la adscripción del Fondo de Desarrollo de los Consejos Comunales. En el caso de las Gobernaciones y Alcaldías, una nota de prensa lo expresa así: “Charallave. La implementación de un ciclo de talleres para los consejos comunales fue anunciada por Lourdes Duarte, directora de Desarrollo Social de la Alcaldía del municipio Independencia. La funcionaria destacó que, si bien los gobiernos municipales no tienen injerencia en la conformación de los consejos comunales, las alcaldías han asumido el rol de orientadores, motivadores y asesores. El País Últimas Noticias | Lunes 05 de Marzo de 2007.

15 A ese mecanismo se le contempló una asignación de 2 billones de bolívares, pero en el 2007 el Ejecutivo Nacional incrementó los recursos a 4 billones, con lo cual el saldo total es 6 billones. La aspiración del despacho es que en junio ya se hayan entregado 3 billones. En: “Fondo Nacional ha recibido recursos por 6 billones de bolívares”. www.eluniversal.com, Economía, 28 de febrero de 2007.

En este contexto persistió con mucha fuerza el enfrentamiento entre el gobierno y su intención de avanzar en la aplicación de una propuesta de nuevo modelo de Estado distinto al de la Constitución, que condena el neoliberalismo y el capitalismo; y diversos sectores de la vida nacional, que defendieron la Constitución y los postulados del Estado Democrático y Social consagrados en ella. Sin embargo, el mayor problema fue la persistencia de un ambiente de polarización, en el que no hubo reconocimiento o valoración de opiniones opositoras por parte del gobierno, quien las descalifica mediante términos como “escuálidas” y “golpistas” y de estar al servicio del “imperialismo norteamericano”; y, por otro, la desconfianza de los sectores de oposición acerca de las intenciones del gobierno, al que se define como “autocrático” y “totalitario”. En este escenario se mantuvo la ausencia de espacios de diálogo y de encuentro que favorecieron la discriminación política¹¹ y la autoexclusión.

En materia de organización institucional el Ejecutivo nombró un nuevo gabinete con la migración de algunos representantes de la Asamblea Nacional y creó nuevos ministerios en las áreas de Telecomunicaciones e Informática, y Pueblos Indígenas. La denominación de todos los Ministerios cambió a “Ministerio del Poder Popular”¹². Así, el Ministerio con competencias en participación ciudadana pasó a denominarse “Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social”. El espacio de participación que tuvo mayor fuerza en este período fue el de los Consejos Comunales, los cuales ocuparon la atención de todos los organismos públicos. De hecho, el Ejecutivo utilizó todos sus recursos informativos para promoverlos¹³. Ello se reflejó en acciones de fomento, capacitación y transferencia de recursos del Ejecutivo, los Ministerios, las Gobernaciones y Alcaldías, y la Asamblea Nacional¹⁴. En particular, los recursos financieros destinados a los Bancos Comunales, instancias para la administración de recursos públicos de los Consejos Comunales, alcanzaron en el 2007 la cantidad de 6 billones de bolívares. Estos recursos fueron depositados en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales¹⁵, previsto en la Ley.

En este contexto se presentan diferentes elementos inhibidores de la asociación y la participación. En primer lugar, es necesario una amplísima información para poder ejercer estos derechos en los espacios promovidos por el Estado: (Parlamentarismo de Calle y Consejos Comunales) y falta transparencia en los procedimientos, lo que se traduce en desconfianza. Esto lo confirman expresiones como: “Para qué”, “¿Ante quién?” cuando se trata de hacer valer los derechos. El instrumento por excelencia de la denuncia son los medios de comunicación, debido a las trabas para la relación del ciudadano con las instituciones

públicas¹⁶. En segundo lugar, no es posible conocer los resultados de la participación. Esto tiene sus efectos, por ejemplo, en la consulta legislativa, ya que la población que participó en las discusiones, desconoce luego los resultados de las leyes discutidas y aprobadas. En tercer lugar, es cada vez más creciente las prácticas de discriminación por motivo de afiliación política o preferencias personales, que ejercen quienes tienen el poder de la discrecionalidad. Finalmente, es escasa incidencia de las minorías en las instituciones públicas. Todo ello genera las dos principales amenazas contra los derechos de libre asociación y participación: la autoexclusión y el secuestro de los espacios ciudadanos por parte del Estado o de quienes ejercen el poder público.

16 Ante las trabas a la participación resulta interesante rescatar el Oficio del Fiscal General de la República N° DFGR-46.096, del 8 de junio de 2006, dirigida a todos los funcionarios de la institución, en el que destaca tres razones de las dificultades burocráticas en el Ministerio Público: a) La falta de interés público de los funcionarios para rendir el servicio al pueblo: "No somos unos jefes cargados de privilegios que tienen todo el poder para abusar y para no atender a quienes estamos obligados a recibir"; b) la carencia de sentido común en lo que se refiere al flujo de información, de decisiones y de instrucciones, generándose el "laberinto del papeleo"; c) "La falta de preparación, de inducción, la no actualización y la carencia de conocimientos técnicos suficientes para tomar decisiones en el momento exacto y con la prudencia y justicia necesarias. Al no poder hacerlo de esa manera se pierde mucho tiempo, las discusiones son circulares, dan vuelta en el mismo sitio sobre el mismo punto sin llegar a nada, y la falta de criterio se vuelve contra la autoridad y el respeto".

II

Los DHAP en las Leyes del Poder Popular

Con el objeto de llevar el análisis lo más cercano a la intención del gobierno nacional de modificar la reconfiguración del Estado venezolano y sus implicaciones para los DHAP, se revisó el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular, aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional. En esta ley, la participación se entiende como “...la disposición consciente de las personas a involucrarse de manera colectiva o individual en la formulación, proyección, ejecución, control social y evaluación del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia...” (artículo 3). Se le asocia con “...derrotar la exclusión política para abrir un espacio de encuentro entre el poder constituyente y el poder constitutivo...” (artículo 4). A este poder constituyente, se le denomina “Poder Popular”, mientras que el poder constituido es el Poder Público dentro del Estado existente. Este nuevo Poder Popular descansa en la Asamblea de Ciudadanos y en los Consejos Comunales, entendidas como instancias de cogestión con el Estado. No obstante, las decisiones en estas instancias son adoptadas en los niveles superiores: en el caso de la Asamblea, el máximo órgano es la Plenaria, integrada por miembros del Consejo Federal de Gobierno y del Consejo Nacional Social de lo Comunal (artículo 17), y sus acuerdos son publicados en Gaceta Oficial (artículo 23).

Entre los factores favorables de esta ley, encontramos que contempla recursos de todo orden, desde programas de capacitación y formación ciudadana para la participación, hasta mecanismos de comunicación y mecanismos legales para la promoción y garantía del ejercicio del derecho (artículos 8 al 13). Favorece además formas asociativas de propiedad (artículos 119-122) como la cogestión, las cooperativas, la autogestión, la cooperación, las cajas de ahorro, las empresas comunitarias, las organizaciones comunales (artículo 124) y la contraloría social (artículo 127), además de garantizar a los pueblos indígenas la elección de los miembros del Consejo siguiendo sus usos y costumbres. Pero, es una ley muy reglamentada y estructurada desde los fines del Estado. De allí que contemple múltiples instancias y espacios regulados en los que

la participación se somete al control gubernamental. Bajo esta óptica, se crea un “sistema socio-gubernamental de participación” compuesto de instancias de coordinación entre dos procesos paralelos: los de planificación que se deciden en el Poder Público y los comunales, que ocurren en el Poder Popular. Las decisiones se toman en los niveles superiores, convirtiendo las Asambleas de Ciudadanos en instancias propositivas, con una función cooperante del Estado.

Otros elementos restrictivos, es que excluye otras formas asociativas como las asociaciones civiles, empresa privada y fundaciones, entre otras. La definición de las comunidades como “nuevos sujetos de descentralización” genera el riesgo de instrumentalizar la participación como un medio para cubrir las deficiencias del Estado. Se establece la obligación a las comunidades de cooperar con los Consejos Comunales en la elaboración de diagnósticos participativos (artículo 132), e igualmente se les asigna un conjunto de deberes como: “...producir, previo cursos de inducción, bienes y servicios que se les demandan, debiendo definir los procesos de producción, sistemas, inventarios, calidad de trabajo, etc.” (artículo 134). Además, se encarga a las comunidades tareas que trascienden espacios locales de promoción y desarrollo de universidades y centros de investigación (artículo 135) y la defensa del ambiente (artículo 136). Este conjunto de disposiciones coloca en severos riesgos la participación autónoma y no regulada. La creación del Consejo Federal de Gobierno y la legislación correspondiente es necesaria para completar el canal ascendente en el Sistema de Planificación.

En la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, aprobada en el 2000, se crearon los Consejos Comunales como “...instancias del Consejo Local de Planificación Pública que tendrán como función servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el Consejo...” (artículo 112). En el año 2006, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Especial de los Consejos Comunales definiéndolos como “instancia de participación, articulación e integración de organizaciones, grupos sociales e individuos para 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”(artículo 2). La Ley reconoce como organizaciones comunitarias a aquellas “...que existen o pueden existir en las comunidades y que agrupan a un conjunto de ciudadanos y ciudadanas en base a objetivos e intereses comunes, tales como: comités de tierras, comités de salud, mesas técnicas de agua, grupos culturales, clubes deportivos, puntos de encuentro y organizaciones de mujeres, sindicatos y organizaciones de trabajadores y trabajadoras, organizaciones

juveniles o estudiantiles, asociaciones civiles, cooperativas, entre otras” (artículo 4, numeral 8).

La Ley de los Consejos Comunales establece de forma genérica los principios de corresponsabilidad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, responsabilidad social, control social, equidad, igualdad social y de género, entre otros (artículo 3). Para ser integrante del Consejo no se establece más criterio que los de residencia, mayoría o no de edad (dependiendo de la responsabilidad a asumir en el Consejo Comunal), no ocupar cargos de elección popular e inscripción en el Registro Electoral Permanente. Aún cuando observamos que son requisitos mínimos, éste último es una condición restrictiva para la participación (artículos 13 y 14). Como condición para existir, en el artículo 20 se establece su registro ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular. En forma contraria a como está establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, lo único que vincula en esta Ley a los Consejos Comunales y los Consejos Locales de Planificación Pública –órgano al que originalmente pertenecían– es la consignación de una copia del registro con el cual fue constituido. Esta falta de vinculación con la instancia del gobierno local se traduce en desconocimiento por parte de este último de las acciones del Consejo Comunal.

En lo que respecta a la organización de los Consejos Comunales, la Ley contempla tres espacios: el órgano Ejecutivo, conformado por los voceros y voceras de los Comités de Trabajo, y el encargado de promover y articular la participación. (artículo 8); la Unidad de Gestión Financiera, también llamada Banco Comunal, y la Unidad de Contraloría Social. La Unidad de Gestión Financiera tiene función de promoción e intermediación financiera de formas asociativas solidarias en el marco de la economía social. El Banco Comunal deberá adquirir figura jurídica de Cooperativa y como tal se registrará por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, y la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Micro financiero. (artículo 10). Hay muchos elementos aún sin definir para la operación de esta Unidad. La figura jurídica de cooperativa exige además nuevos requerimientos que ameritan su revisión con relación a: responsabilidades de la Unidad, incorporación de todos los miembros de la comunidad si es una Cooperativa, responsabilidades en el manejo de los recursos, etc. Por su parte, la Unidad de Contraloría Social tiene la responsabilidad de fiscalizar y controlar la administración de los recursos y programas de inversión pública ejecutados por cualquier nivel gubernamental (artículo 11), así como los procesos de consulta, formulación y ejecución de los proyectos comunitarios y la ejecución del Plan de Desarrollo Comunal (artículo 23). La coexistencia de funciones de ejecución y contraloría dentro del mismo Consejo Comunal resulta inadecuada y favorece el conflicto interno.

Los recursos financieros contemplados por la ley para los Consejos Comunales son aquellos provenientes de transferencias del nivel nacional, estatal y municipal, la Ley del Fondo Interterritorial para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales en Hidrocarburos (LAEE). Estas son las mismas fuentes financieras de las alcaldías y gobernaciones para ejecutar planes y proyectos estatales y locales. Las decisiones sobre el manejo de los recursos se toman en la Asamblea de Ciudadanos por mayoría simple de los asistentes (artículo 26). Los recursos se encontrarán depositados en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, adscrito al Ministerio de Finanzas, el cual estará integrado por 7 miembros designados por el Presidente de la República (artículos 28 y 29). No obstante, las decisiones financieras se toman en una instancia externa al Consejo Comunal, que es la Comisión Presidencial del Poder Popular. Esta comisión es designada por el Presidente de la República y tiene como funciones principales recabar los proyectos aprobados por los Consejos Comunales, tramitar los recursos financieros necesarios para la ejecución de los proyectos y crear en las comunidades donde se considere necesario, equipos promotores externos para impulsar la conformación de los Consejos (artículo 29). Se crean también la Comisión Regional Presidencial del Poder Popular y la Comisión Local Presidencial del Poder Popular en los estados y municipios, a través de las cuales los proyectos serán tramitados hasta alcanzar el nivel superior de la Comisión Nacional. Por último, una Comisión Especial de la Asamblea Nacional sería la encargada, conjuntamente con las Comisiones Presidenciales del Poder Popular de evaluar el proceso de constitución y funcionamiento de los Consejos Comunales (artículo 33). La creación de este sistema paralelo de financiamiento debilita la relación con los gobiernos locales y establece la dependencia de los Consejos Comunales de nuevas instancias poco estructuradas y designadas desde el nivel central.

La ley otorga una infinidad de funciones y de áreas de trabajo a cargo de Comités, que hace a los Consejos Comunales enfocarse en una participación de pequeña escala y de carácter estrictamente operativo, perdiendo de vista su ubicación en contextos de mayor complejidad y necesarios para las soluciones que desean obtener. Este riesgo aumenta cuando los Consejos no tienen vinculación con los gobiernos estatales y locales, y dependen de un sistema de planificación centralizado en el Ejecutivo Nacional. Por último, es importante señalar el riesgo que corren los voceros de los Consejos Comunales en apartarse de su papel comunitario para convertirse en funcionarios públicos, regidos por los artículos 3, 4 y 5 de la Ley Anticorrupción, en la cual serán considerados como tales a todos los directores y administradores de sociedades o asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con recursos

públicos, o cuando la totalidad de los recursos que manejen representen el 50% o más de su presupuesto o patrimonio. Interesa revisar también las responsabilidades administrativas de las cooperativas, ya que el Banco Comunal asume esta figura jurídica.

En cuanto a las responsabilidades de los Consejos Comunales se establecen dos categorías: las responsabilidades a lo interno del Consejo Comunal, propias de las atribuciones particulares que se reflejan en las acciones internas de cada órgano, con incidencia en la vida organizativa del Consejo Comunal (Órgano Ejecutivo: literales 1, 4 y 5 del artículo 21, Unidad de Gestión Financiera: literales 1, 7, 8, 10 y 11 del artículo 22 y Unidad de Contraloría Social: literales 1 y 5 del artículo 23; y las responsabilidades a lo externo del Consejo Comunal, propias de las acciones externas de cada órgano, con incidencia en la vida organizativa de la comunidad y la satisfacción de sus necesidades. A continuación se destacan los elementos en los que se aprecia la diversidad de tareas que corresponden a los voceros o voceras, que se desempeñan *ad honorem* en los Consejos Comunales. Estas abundantes actividades representan elevadas exigencias hechas a estas instancias:

Del Órgano Ejecutivo

- Articular con las organizaciones sociales de la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades.
- Elaborar planes de trabajo para solventar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados.
- Organizar el Sistema de Información Comunitaria.
- Promover la solicitud de transferencia de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
- Promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del parlamentarismo social.
- Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación.
- Elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena.

De la Unidad de Gestión Financiera

- Promover la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenible y sustentable.

- ▶ Impulsar el diagnóstico y el presupuesto participativo, sensible al género, jerarquizando las necesidades de la Comunidad.
- ▶ Promover formas alternativas de intercambio, que permitan fortalecer las economías locales.
- ▶ Articularse con el resto de las organizaciones que conforman el sistema microfinanciero de la economía popular.
- ▶ Promover el desarrollo local, los núcleos de desarrollo endógeno y cualquier otra iniciativa que promueva la economía popular y solidaria.
- ▶ Prestar asistencia social.
- ▶ Promover formas económicas alternativas y solidarias, para el intercambio de bienes o servicios.

De la Unidad de Contraloría Social

- ▶ Ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria.
- ▶ Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del Plan de Desarrollo Comunitario.
- ▶ Ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios.

La multiplicidad de espacios de participación ciudadana en la gestión pública aunada a las condiciones, procedimientos y responsabilidades para su ejercicio, resulta difícil de atender por la ciudadanía en general. Aquí merece hacerse la pregunta ¿quién tiene la posibilidad de participar y en qué etapa del proceso?. Normalmente la participación requiere de un proceso de formación que le permite al ciudadano convertirse en un “interlocutor válido” frente a las exigencias “técnicas” y “metodológicas” que las instituciones manejan. Del mismo modo, debemos mencionar la enorme demanda de tiempo, primero en la capacitación, luego en la ejecución y contraloría de las acciones que se llevan a cabo en la comunidad, esto aunado a la diferencia existente entre el “tiempo real” relacionado con la dinámica propia de los habitantes de la comunidad y sus requerimientos particulares y el “tiempo técnico-político” de las obras y actividades para las instituciones. Los requerimientos de información y conocimientos específicos pueden anular las posibilidades de participación. Por último, interesa mencionar la valoración de la responsabilidad y su compensación. En aquellos casos que consisten en transferir la responsabilidad de la ejecución de un proyecto o de la contratación y administración de recursos para su ejecución, se corre el riesgo de desdibujar la figura de ciudadano responsable a la de funcionario ad-honorem del Estado.

III

La situación de los DHAP en el país

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

En el país se ha dado una amplia promoción de la participación directa de la población en términos de capacidad y poder de decisión en los asuntos públicos y en la formación y gestión de políticas públicas. Fundamentalmente se observa en la promoción de aquellos espacios de iniciativa estatal, de encuentro con el Estado, de construcción colectiva, que son regulados mediante leyes especiales y reciben recursos económicos para su sostenimiento y operación. Al respecto, el Mensaje Presidencial Anual del 2006¹⁷ expresa: “El pueblo es gobierno”. A tal efecto cabe destacar: la creación de 18.238 Consejos Comunales, que ejercen acciones utilizando recursos públicos, determinando sus propias prioridades de servicios. Esta cifra incluye 494 Consejos Comunales de la Misión Guaicaipuro para propiciar y fomentar la participación ciudadana. En los Consejos funcionan 2.097 Bancos Comunales, de los cuales 250 tienen asignados recursos por un orden de 135.000 millones de bolívares, además de la creación del Fondo Nacional de Consejos Comunales, al que se le asignó la cantidad de 2.808.345 millones de bolívares.

La promoción es sostenida mediante esfuerzos que abarcan a todas las instituciones del Estado en la formación y capacitación de los funcionarios y de la población mediante la producción de materiales divulgativos, la realización de eventos de capacitación y el financiamiento de las experiencias o procesos de participación y asociación. Para esto último se encuentra un enorme abanico de oportunidades en todos los sectores¹⁸. En los momentos actuales, se observa una gran expectativa pues “los cinco motores de la Revolución” propuestos desde el Poder Ejecutivo implican una amplia transformación del Estado y de las relaciones Estado-Sociedad. Los instrumentos que servirán a tal propósito son la Ley Habilitante otorgada al Presidente de la República y la Reforma Constitucional que se encuentra en elaboración para su presentación desde el Ejecutivo Nacional.

17 Mensaje Anual que presenta el ciudadano Presidente de la República Hugo Chávez Frías a la Asamblea Nacional con motivo de su gestión de gobierno durante el ejercicio fiscal 2006, Caracas 2007 <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/pdf/Mensaje%20Presidencial%202006.pdf>

18 Chávez Frías, Hugo. Presidente de la República: “Todas las instituciones del poder constituido tienen que adaptarse y apoyar al poder comunal; los alcaldes y gobernadores que no entiendan quedarán a la deriva. Está naciendo es el autogobierno, el otro poder”. Programa “Aló Ciudadano” del 19 de abril de 2007 “Jornada de Promoción del Ciclo Comunal. Explosión del Poder Comunal”.

Con respecto a la asociación, se ha observado la promoción de múltiples formas asociativas, desde la incorporación a las Misiones, lo que se traduce en un concepto de pertenencia a comités diversos: comités de salud, mesas de agua, mesas de energía, comités de protección social, entre otras, hasta la conformación de formas asociativas más autónomas como las cooperativas. Esta promoción se acompaña de programas de formación y capacitación y la apertura de posibilidades de contratación en todos los ámbitos del Estado. Con esto surgen nuevos sujetos asociativos importantes pero también con mayor reconocimiento desde las instituciones. Los Consejos Comunales son formas asociativas vinculadas al Estado, en las que descansa el Poder Popular y la constitución misma del nuevo Estado. Como forma asociativa socio-productiva, la gran promoción ha apuntado a las cooperativas. Para junio 2006, SUNACOOOP contaba con 131.586 cooperativas registradas, siendo el año 2005 el de mayor creación de cooperativas. En este sentido, el gobierno ha expresado que las Empresas de Producción Social (EPS) impulsarán la democratización del sistema empresarial del país. Estas asociaciones productivas, además se comprometen a transferir parte de sus excedentes a comunidades donde están vinculadas.

INFORMACIÓN Y MECANISMOS DE COMUNICACIÓN CON EL ESTADO

Todas las instituciones del Estado a nivel nacional, cuentan con páginas Web mediante las cuales suministran información al ciudadano. En ellas además se dispone de instrumentos para la realización de denuncias. Al respecto destaca el Servicio de Información a la Comunidad del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional que ofrece un Directorio de Denuncias en los servicios de, agua, aseo urbano, electricidad, asuntos legales, contaminación ambiental, cuerpos de seguridad del Estado, derechos humanos, etc. Acerca de estos últimos ofrece el directorio de instituciones y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a su protección y ante los cuales resulta pertinente la denuncia de violación de derechos.

La institución que mayor información ofrece sobre el tema de participación es la Asamblea Nacional. La Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la República, contienen escasa información acerca de este tema en sus sitios de Internet. El Informe de Actuación de la Defensoría del Pueblo sobre participación, publicado en la página Web corresponde al período 2003-2004. No obstante resulta importante destacar la amplitud con la que considera el derecho de participación, así: *“En efecto, bajo el nuevo orden jurídico, la democracia pasa a ser concebida no solo en términos de representación, sino también en términos de protagonismo de*

las comunidades en los procesos de decisión política. La participación se refiere al ejercicio mismo del poder político, ya que se encuentra directamente ligada al derecho a debatir libre y directamente los asuntos públicos...¹⁹. Agrega que: “Al Estado le corresponde la obligación de establecer los escenarios necesarios para la discusión de los proyectos y programas vinculados con la gestión pública, tomando las medidas necesarias para garantizar el pluralismo y la participación de todos los sectores de la población en los asuntos de su interés. Asimismo, se deben establecer las condiciones necesarias para que la ejecución de la gestión pública pueda ser adecuadamente controlada por la comunidad”²⁰.

En el Anuario 2002-2003 de la Defensoría del Pueblo se registraron un total de 112 denuncias por obstáculos a la participación. Los poderes públicos que mayor número de denuncias acumularon fueron las alcaldías, con 28 denuncias, seguido por el Consejo Nacional Electoral (CNE) con 20 denuncias. Entre las principales razones de las denuncias destacaron: desconocimiento por parte de las autoridades del gobierno local de miembros de juntas parroquiales y concejales electos; no permitir la participación de la comunidad en la toma de decisión sobre proyectos de gran escala; e irregularidades en la elección de los jueces de paz. Las denuncias contra el CNE fueron por violación al derecho de participación en las elecciones sindicales. En el Anuario 2005-2006 se registraron 64 denuncias, 54 por situaciones relacionadas con la participación en asuntos públicos, de los cuales 11 estuvieron vinculadas a los Consejos Locales de Planificación Pública y 10 al ejercicio de la contraloría social. En relación con el derecho de asociación, el Informe de Actuación 2002-2003 de la Defensoría del Pueblo registró 53 denuncias relacionadas en mayor medida con alcaldías por situaciones vinculadas a la conformación de juntas y directivas de las asociaciones vecinales²¹.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASOCIACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

Aún cuando la participación es más valiosa en la medida que se traduzca en capacidad de incidencia en la formulación de las políticas públicas y en ello influye la calidad de la relación o vinculación del ciudadano y el Estado, es importante alertar acerca de la tendencia de crear nuevas estructuras y sistemas paralelos a la estructura institucional gubernamental en sus diferentes niveles, de manera de evitar registros y duplicidad de procesos que llevan a la confusión. Esto es particularmente claro en el “sistema socio-gubernamental” que se propone en el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular, en el que se vincula el “Sistema Social Comunal” con el “Sistema de Plani-

19 Defensoría del Pueblo 2002- 2003. En: <http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=1404030102&rid=648&plantilla=8&txt=participacion>

20 *Ibid.*

21 En: <http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=1404030101&rid=635&plantilla=8&txt=asociacion>

ficación”, el “Sistema de Comisiones Presidenciales del Poder Popular” para el registro, aprobación de proyectos y transferencia de recursos a los Consejos Comunales, en forma paralela al Sistema de Planificación que contempla la Constitución. En este mismo orden se encuentra el aspecto de las diversas fuentes de financiamiento del Estado para los Consejos Comunales.

El registro de las organizaciones puede convertirse en un factor restrictivo al ejercicio de los derechos, ya que condiciona el reconocimiento de la organización a condiciones adicionales ante múltiples instancias. Por ejemplo, los Consejos Comunales deben registrarse ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, (que en su defecto se ha estado realizando ante Fundacomún), luego deben consignar copia ante el Consejo Local de Planificación Pública y la Unidad de Gestión Financiera, uno de sus órganos debe registrarse ante la Superintendencia de Cooperativas (SUNACOOOP). Está por definir el proceso de registro de las Unidades de Contraloría Social, el tercer órgano de los Consejos Comunales, cuya vinculación al Poder Ciudadano, representado en este caso por la Contraloría General de la República, está por definirse mediante la Ley de Contraloría Social que se encuentra en elaboración.

POLARIZACIÓN Y DESCONFIANZA

El clima de polarización y desconfianza política generalizado en el país se convierte en factor restrictivo al funcionamiento de los espacios de participación y a las oportunidades de asociación y organización comunitaria, contrarrestando la tendencia a la integración y a ser inclusivos que se verifica en procesos de mejoramiento de la calidad de vida de un grupo de personas que conviven en un espacio o territorio delimitado. Normalmente cuando estos procesos se dejan al control de los propios miembros de la comunidad, los conflictos y dificultades de orden político se resuelven satisfactoriamente, no siendo así cuando se realizan actuaciones interesadas desde el exterior del grupo. En entrevistas realizadas a funcionarios de alcaldías y en la revisión de la prensa se recoge la frecuente denuncia de las comunidades acerca de la intervención de personas externas a la comunidad para la conformación de los Consejos Comunales.²²

Conjuntamente con la amplia oferta de participación por parte del Estado, crece el interés y la disposición de los ciudadanos. Efectivamente se comprueba una mayor conciencia política por parte de estos acerca de sus derechos. Sin embargo, la polarización ha producido una división social que afecta severa y negativamente el ejercicio de la participación. En la ciudad de Caracas, esto se refleja incluso en una división de la ciudad en sectores (este-oeste) asociada al nivel socioeconómico

²² Ver Sistematización de noticias y artículos de opinión acerca de Consejos Comunales.

o estrato de la mayoría de la población allí asentada que afecta la asistencia a eventos participativos, por ejemplo los de consulta legislativa que se realizan en la Plaza Bolívar o cualquier otro espacio que durante los años 2002-2004 fueron ocupados por grupos políticos a favor del gobierno. Esto produce autoexclusión en algunos grupos que se encuentran en oposición al gobierno. Del mismo modo favorece la autoexclusión, la estética predominante que se hace presente en todos los actos promovidos por el Estado (la ropa de color rojo y el uso de ciertas prendas con monogramas).

La polarización se ha traducido en un clima de intolerancia que es el principal inhibidor de la participación. Así lo expresa el documento Tolerancia y Paz publicado en la página Web de la Defensoría del Pueblo: *“En Venezuela el clima de intolerancia política ha generado una extrema polarización, poniendo en riesgo el sistema democrático y la estabilidad de sus instituciones, sometidas a continuos ataques. Desde la óptica de los derechos humanos, el problema no consiste en la existencia de dos posturas, sino en la intolerancia que está presente en ellas. El respeto a las demás personas ha sido cercenado, por lo que se han visto vulnerados una gran cantidad de derechos como el derecho a la vida, al libre tránsito, a la educación, a la libertad de pensamiento; entre otros. Esto demuestra la falta de una verdadera cultura de paz, que no sólo esté presente en discursos y manifiestos, sino que sea parte de la formación ciudadana y ayude a fijar valores sociales que permitan la coexistencia de puntos de vista divergentes en la búsqueda de un fin común”*²³.

TRANSITORIEDAD

La dinámica de cambios constantes en la normativa, dota a su aplicación de un permanente carácter transitorio. No se crean en los tiempos perentorios todos los órganos que las leyes establecen. Se otorga potestades a instituciones y funcionarios que las leyes no han determinado. La falta de reglamentos permite un buen número de prácticas, que si bien pueden ser funcionales, generan dudas de su legalidad. Esto se ha dado, por ejemplo con los Consejos Comunales. Si bien la praxis es una de las mejores fuentes para formular las normas, también amplía peligrosamente la discrecionalidad de los sujetos involucrados. La observación ha dado cuenta de ello en los resultados obtenidos en las entrevistas a organizaciones sociales y en entrevistas a voceros de los Consejos Comunales, encontrando que muchos de ellos han realizado el registro en la Guardia Nacional.

23 “Tolerancia y Paz”. Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gov.ve/lista.asp?sec=1908>

IV

La apreciación de las organizaciones civiles y funcionarios sobre los DHAP

PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA

En el estado Carabobo, las organizaciones tienen como misión la solución de problemas sociales, la producción de bienes y servicios, la defensa de derechos laborales, sociales y políticos, la conformación de redes sociales, y la formación y capacitación, destinados fundamentalmente a la comunidad. De un total de 58 organizaciones, 15 son miembros de una red. En el Distrito Capital, las organizaciones se dedican al desarrollo humano, la defensa de los derechos y la actividad socioeducativa, mediante la formación y capacitación a la comunidad, el fortalecimiento de las organizaciones y la atención social. Del total de 25 organizaciones entrevistadas en este estado, 19 son miembros de una red cuya característica es la solidaridad social. En el estado Lara, las organizaciones enfocan sus labores en la prestación de servicios, la promoción de organizaciones comunitarias, la formación y la asistencia técnica, junto a la producción de bienes. En este estado, solamente 3 organizaciones pertenecen a redes. En el estado Mérida, las organizaciones tienen como fines el desarrollo comunitario y el mejoramiento de la calidad de vida, la actividad socioeducativa y la defensa de los derechos, por medio de servicios a la familia y a la comunidad. En su mayoría son miembros de redes. También se han involucrado con Consejos Comunales.

PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO

La convocatoria a participar más frecuente obedece a fines relacionados con el suministro de información, tanto por las instituciones públicas como la consulta o solicitud de información a la comunidad, la ejecución y la planeación participativa. Luego se observa como actividades menos frecuentes aquellas de carácter decisorio. De las 126 organizaciones

entrevistadas, 73 (57.9%) expresaron haber participado en actividades conjuntas con el Estado, de las cuales 41 (56.1%) fueron invitadas directamente y 31 (42.4%) por iniciativa propia. Esto significa un gran interés por parte del Estado en contar con las organizaciones para la gestión pública y, de las organizaciones, en participar en actividades públicas y colectivas. Los medios de promoción y convocatoria son mayoritariamente escritos por comunicaciones y medios de comunicación y en eventos de capacitación.

Estados	Número de organizaciones	Acción junto al Estado		Iniciativa propia
		Invitadas		
Carabobo	58	29	15	14
Dtto. Capital	25	19	15	4
Lara	13	9	5	4
Mérida	20	7	7	0
Zulia	10	9	0	9
Total	126	73	41	31

Efectivamente, de las 126 organizaciones civiles, 73 participaron en actividades promocionadas por el Estado. Estas actividades son la prestación de servicios y la ejecución de planes y proyectos, las actividades de formación y capacitación y los encuentros de sectores en educación, salud, producción de bienes y servicios. En el estado Carabobo, de las 58 organizaciones entrevistadas, 29 manifestaron haber participado en actividades junto al Estado, 25 expresan haber sido invitadas, 14 participaron por iniciativa propia y 7 por convocatoria publicada en medios de comunicación. Las actividades fueron: prestación de servicios, conformación de Consejos Comunales y Consejos Locales de Planificación Pública y eventos de formación e información. En el Distrito Capital, de las 25 organizaciones entrevistadas, 19 manifestaron haber participado junto al Estado, de las cuales 15 fueron invitadas directamente. Las actividades tenían por objeto: la ejecución de planes y proyectos, la formación y capacitación y encuentros del sector. En el estado Mérida, de las 20 organizaciones entrevistadas, 7 manifestaron haber participado en actividades junto al Estado, para la ejecución de planes y proyectos, encuentros del sector y conformación de Comisiones y grupos de trabajo. En el estado Zulia, de las 10 organizaciones entrevistadas, 9 manifestaron haber participado en actividades junto al Estado, todas ellas por iniciativa propia, para la ejecución de programas y proyectos del Gobierno Nacional y el otorgamiento de créditos a los pequeños productores. En resumen, las organizaciones civiles han sido convocadas con las siguientes finalidades:

Carabobo	Dtto. Capital	Lara	Mérida	Zulia
Información	Información	Información	Ejecución	Información
Ejecución	Consulta	Consulta	Consulta	Planeación Participativa
Planeación Participativa	Planeación Participativa	Ejecución	Información	Consulta
Control de Ejecución	Ejecución	Concertación	Planeación Participativa	Concertación
Consulta	Concertación	Codecisión	Control de Ejecución	Co-decisión
Control Estratégico	Control de Ejecución	Control de Ejecución	Control Estratégico	Ejecución
Concertación	Codecisión	Planeación Participativa	Concertación	Control de Ejecución
Codecisión	Control Estratégico	Control Estratégico	Codecisión	Co-administración

Para las organizaciones civiles los fines o alcances más frecuentes de participación en el Estado son la información y la consulta. Con leves diferencias, esto es corroborado por las instituciones públicas.

ACTORES	ESTADOS				
	Carabobo	Dtto. Capital	Lara	Mérida	Zulia
Organizaciones Civiles	Información Ejecución Planeación Participativa Control de Ejecución Consulta	Información Consulta Planeación Participativa Ejecución Control de Ejecución	Información Consulta Planeación Participativa Concertación Coadministración	Ejecución Información Consulta Planeación Participativa Concertación Control Ejecución Co-administración Control Estratégico Concertación Codecisión	Información Planeación Participativa Consulta Concertación Codecisión
Instituciones Publicas	Información Consulta Control de Ejecución Ejecución Planeación Participativa		Información Consulta Ejecución Concertación	Información Planeación participativa Ejecución Control Estratégico Control de Ejecución Consulta Codecisión	Ejecución Planeación Participativa Información Concertación Coadministración

Los resultados de los fines o alcance de la participación en el Estado son reafirmados cuando observamos los resultados acerca del asunto de la participación. A continuación se presenta la desagregación por estado de los asuntos en los que se participa con mayor frecuencia.

Carabobo	Lara	Mérida	Zulia	Dtto. Capital
Proyectos y programas sociales	Formulación de proyectos	Formulación de proyectos	Formulación de proyectos	Consulta Legislativa
CLPP	Consejos Comunales	Comités sectoriales	Comités Sectoriales	Proyectos y programas Sociales
Consejos Comunales	Proyectos y programas Sociales	Proyectos y programas Sociales	Proyectos y programas Sociales	Diagnóstico Participativo
Contraloría Social	Diagnóstico Participativo	Consejos Comunales	Consejos Comunales	Consejos Comunales
Formulación de proyectos		Diagnóstico Participativo	Iniciativa Legislativa	Formulación de proyectos
Diagnóstico Participativo		Iniciativa Legislativa	Diagnóstico Participativo	CLPP
Cabildos Abiertos		Contraloría Social		
Comités Sectoriales		CLPP		
Consulta Legislativa				

Las organizaciones civiles mencionan como asuntos prioritarios de su participación en el Estado, la ejecución de proyectos y programas sociales públicos, la creación y funcionamiento de Consejos Comunales, la formulación de proyectos y los diagnósticos participativos en los 4 estados observados. Las instituciones públicas en 3 de los estados asignan mayor prioridad a la formulación de proyectos y programas sociales, mesas técnicas y diagnóstico participativo. Llama la atención que mencionan tres asuntos que no aparecen como las más frecuentes para las organizaciones civiles, estas son: la creación o funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública, la Contraloría Social y la Consulta Legislativa.

ONG	Instituciones Públicas
Proyectos y Programas Sociales Públicos	Proyectos y Programas Sociales
Consejos Comunales	Formulación de proyectos
Formulación de Proyectos	Diagnóstico Participativo
Diagnóstico Participativo	Mesas técnicas
Consejos Locales de Planificación Pública	Consejos Locales de Planificación Pública
Comités Sectoriales	Contraloría social
Consulta Legislativa	Consulta legislativa
Iniciativa Legislativa	Consejos Comunales
Cabildos Abiertos	Cabildos Abiertos
Contraloría Social	Comités sectoriales
	Iniciativa legislativa
	Asambleas de Ciudadanos

Las organizaciones civiles que expresan mayor actividad junto al Estado son las de fortalecimiento y desarrollo, las prestadoras de atención y servicios sociales y las representativas de la comunidad. En menor grado están las de derechos humanos y por último las productoras de bienes y servicios.

Tipo de Asociación	Total	Han participado en actividades junto al Estado	
Asociaciones prestadoras de Atención y Servicios Sociales	34	24	70.5 %
Productoras de bienes y servicios	43	16	37.2 %
De Derechos Humanos	7	4	57.1 %
Representativas de la comunidad	35	24	68.5 %
De Fortalecimiento y Desarrollo	7	5	71.4 %
Total	126	73	

ESPACIOS Y ASUNTOS DE CORRESPONSABILIDAD

En el estado Carabobo, las organizaciones civiles y las instituciones públicas consideran como espacios de corresponsabilidad aquellos de prestación de servicios sociales, Consejos Comunales y Consejos Locales de Planificación Pública. Los espacios de participación, aquellos de coadministración y codecisión, son los menos frecuentes. En el Distrito Capital, la corresponsabilidad se realiza en actividades de información, consulta, planeación participativa y ejecución, en espacios de consulta legislativa, proyectos y programas sociales, diagnósticos participativos, Consejos Comunales y las iniciativas legislativas. Los de coadministración, concertación y codecisión son los menos frecuentes. En el estado Lara, se especifican acciones conjuntas en mesas técnicas, diagnósticos participativos, así como en programas promovidos desde el gobierno en salud, educación y vivienda. En el estado Mérida, estos espacios son los Consejos Comunales, y en el estado Zulia, son los Consejos Locales de Planificación Pública y la contraloría social, además de la planeación participativa.

APOYO DEL ESTADO A LAS ASOCIACIONES

En el estado Carabobo, los apoyos fundamentales del Estado a las asociaciones son el financiamiento, la capacitación y la asistencia técnica. De las 58 organizaciones entrevistadas, 27 recibían financiamiento público, en mayor medida del gobierno nacional, luego del estatal y, por último, del gobierno local. Las 14 instituciones públicas de este estado, señalaron contar con programas de capacitación y asistencia técnica

para promover los Consejos Comunales y las organizaciones comunitarias deportivas, de vecinos, culturales y educativas. En el Distrito Capital, de las 25 organizaciones entrevistadas, 8 mencionaron recibir financiamiento del Estado, en mayor cantidad del gobierno nacional y estatal, que del gobierno local. Las organizaciones que más reciben financiamiento son las representativas de la comunidad, las prestadoras de atención y servicios sociales y las de derechos humanos. En el estado Mérida, los apoyos del Estado son los de financiamiento, capacitación y asistencia técnica. De las 20 organizaciones entrevistadas, 5 recibían financiamiento público, mayormente del gobierno estatal, luego del nacional y por último del gobierno local. Las 9 instituciones públicas de este estado señalaron igualmente contar con programas de capacitación y asistencia para promover Cooperativas y Consejos Comunales. En el estado Lara, del total de 13 organizaciones entrevistadas, 9 manifiestan no recibir financiamiento del Estado y 4 dijeron estar recibiendo apoyo del gobierno estatal. Las instituciones públicas también manifestaron tener programas de capacitación dirigidos a Consejos Comunales. En el estado Zulia, del total de 12 organizaciones entrevistadas, 4 mencionaron recibir financiamiento del Estado, tanto del gobierno nacional como del local.

FACILIDADES A LA PARTICIPACIÓN

En la mayoría de las instituciones públicas existen mecanismos para la comunicación con el ciudadano como líneas telefónicas directas, oficinas de atención ciudadana y páginas Web. En el estado Carabobo, de las 14 instituciones públicas, 13 cuentan con Oficinas de Atención al Público, 9 con servicios de recepción de denuncias, 6 con líneas telefónicas directas y 1 mantiene actualizada su página Web. En el estado Mérida, las 9 instituciones públicas visitadas cuentan con mecanismos de atención al ciudadano como Oficinas de Atención al Público, 5 tienen el servicio de recepción de denuncias, 6 cuentan con líneas telefónicas directas, y 2 mantienen páginas Web. En el estado Lara, las 5 instituciones públicas visitadas instituciones tienen oficinas de atención al ciudadano, 1 tiene oficina de recepción de denuncias y 3 cuentan con líneas telefónicas directas. En el estado Zulia, de las 12 instituciones públicas visitadas, 5 tienen oficinas de atención al público, 4 tienen servicio de asesoría directa en las comunidades y 3 tienen todos los mecanismos: oficinas de atención al público, líneas directas, recepción de denuncias y asesoría directa a las comunidades. La mayoría de las instituciones públicas cuenta con recursos económicos para promover la participación, sin embargo no informa los montos presupuestarios que disponen.

CONDICIONES ADICIONALES PARA EL REGISTRO DE ASOCIACIONES

De 126 entrevistas a ONGs, 16 (12.6%) reportaron exigencias adicionales a lo estipulado en las leyes, para el registro de las organizaciones debido fundamentalmente a disparidad de criterios entre instituciones, funcionarios y desconocimiento de las normas por parte de éstos. De las 126 organizaciones, 16 (12.6%) reportaron trabas o restricciones para el registro o funcionamiento de las organizaciones:

Estados	Organizaciones Civiles	Exigencias adicionales	Trabas o restricciones
Carabobo	58	15	5
Distrito Capital	25	0	4
Lara	13	0	0
Mérida	20	1	7
Zulia	10	0	0
Total	126	16	16

Entre las trabas se mencionan:

- ▶ Disparidad de criterios entre registradores y organismos rectores del Poder Ejecutivo.
- ▶ Trámites burocráticos.
- ▶ Disparidad de criterios entre funcionarios.
- ▶ Excesivos formalismos y solicitudes.
- ▶ Tener proyectos formulados.
- ▶ Poseer solvencia laboral.
- ▶ Lentitud en los trámites.
- ▶ Procedimientos confusos.
- ▶ Negación de exención de impuestos.
- ▶ Duplicidad de requerimientos por diferentes instituciones públicas.

Las organizaciones civiles que más expresaron trabas al registro fueron: las de fortalecimiento y desarrollo, las productoras de bienes y servicios y las de derechos humanos. En el estado Carabobo, 15 organizaciones reportaron exigencias adicionales para el registro de las mismas y 5 dijeron que habían tenido trabas o restricciones para realizar este trámite. De ellas, 3 eran productoras de bienes y servicios, 1 prestadoras de atención y servicios sociales y 1 representativa. En el Distrito Capital, del total de las 25 organizaciones entrevistadas, 4 manifestaron haber encontrado trabas para el registro. De ellas 1 era prestadora de atención y servicios sociales, 1 representativa de la comunidad, 1 de derechos humanos y 1 de fortalecimiento y desarrollo. Para el estado Mérida, de

las 20 organizaciones entrevistadas, 7 manifestaron haber encontrado trabas para el registro. De ellas 5 eran productoras de bienes y servicios, de atención y servicios sociales y de fortalecimiento y desarrollo. En los estados Lara y Zulia, ninguna organización manifestó exigencias adicionales ni trabas o restricciones para el registro de las mismas.

Tipo de Asociación	Total	Número de organizaciones que han encontrado trabas	
		Número	Porcentaje
Asociaciones prestadoras de Atención y Servicios Sociales	34	3	8.8 %
Productoras de bienes y servicios	43	8	18.6 %
De Derechos Humanos	7	1	14.2 %
Representativas de la comunidad	35	2	5.7 %
De Fortalecimiento y Desarrollo	7	2	28.5 %
Total	126	16	

EXISTENCIA DE MEDIOS DE VERIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN

Las instituciones públicas mencionan como medios de verificación más utilizados: el seguimiento y la existencia de actas o documentos escritos. En el estado Carabobo, de las 29 organizaciones civiles que han participado en actividades junto con el Estado, 5 expresan contar con mecanismos de seguimiento, 3 con documentos que recogen los resultados, 2 cuentan con mecanismos de auditorías y control, 2 con la contraloría social, 1 mediante el cumplimiento de normativas y ordenanzas, 1 mediante la cobertura en medios de comunicación. En el Distrito Capital, de las 19 organizaciones civiles que han participado, 5 respondieron que los resultados se respetarían verificados por reuniones, 2 mediante mecanismos de seguimiento, 1 por registros propios y 1 por acuerdos escritos. En el estado Lara, se consideran las actas y acuerdos, así como el seguimiento a los casos y las visitas de los interesados cuando no han sido solucionados los asuntos o casos presentados. En el estado Zulia, la totalidad de las instituciones públicas expresa que el medio de verificación de los resultados más utilizado son las actas. Las instituciones públicas, en su mayoría, expresan que cuentan con mecanismos de seguimiento, la fiscalización y control de la gestión, y la existencia de documentos como actas y contratos para la verificación de los resultados.

PROGRAMAS DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

En el estado Carabobo, la mayoría de las organizaciones civiles prestan servicios de capacitación y asistencia técnica para la organización y participación comunitaria. Los programas de capacitación y asistencia de instituciones públicas se orientan fundamentalmente a las cooperativas, los Consejos Comunales y los CLPP. De las 14 instituciones públicas entrevistadas, 7 actúan en coordinación con las organizaciones civiles para la realización de estas actividades. En el estado Lara, las organizaciones realizan asesorías, capacitación, promoción de la organización ciudadana, desarrollo local y programas sociales educativos que favorecen a personas, instituciones y grupos comunitarios. Los funcionarios indican que la información y educación se hace a través de su servicio en las oficinas, pero también en las comunidades a través de charlas, cursos, información y promoción de las organizaciones en las comunidades. En el estado Mérida, las organizaciones civiles en su mayoría, prestan servicios de capacitación y asistencia técnica para la organización y participación comunitaria. Igualmente los hacen las instituciones públicas, incluso en coordinación con las organizaciones civiles. Estos programas de instituciones públicas se orientan fundamentalmente a cooperativas, Consejos Comunales y la educación ciudadana. En el estado Zulia, todas las organizaciones prestan servicios de capacitación y asistencia técnica, así mismo realizan asesorías para la organización comunitaria. Los servicios más destacados fueron: capacitación y asesoría técnica, formulación de proyectos, charlas informativas, organización comunitaria y procesamiento de productos. Las instituciones públicas prestan sus servicios de capacitación fundamentalmente a los Consejos Comunales.

PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA, PLURAL Y EQUITATIVA

Las organizaciones civiles promueven la participación en su interior mediante la toma de decisiones en asambleas, actividades de capacitación y formación, y realización de actividades de recreación. Las instituciones públicas, por su parte, dicen garantizar la pluralidad de la participación mediante convocatorias abiertas por medios escritos y no solicitando carnet o información acerca de la afiliación política de los participantes. En el estado Carabobo, 32 de 58 organizaciones civiles manifiestan promover la participación a través de asambleas (10), eventos (6), actividades educativas (5), trabajo en grupos (5), actividades recreativas (2) y suministro de información (2). Las decisiones son tomadas en asambleas y se decide en unas por mayoría (5), de forma colegiada en otras (2), y de manera unipersonal (1). Las instituciones

públicas consideran que garantizan la pluralidad a través de medidas como la atención a todos, convocatorias a la comunidad en general y la solicitud de propuestas por escrito. En el Distrito Capital, de las 25 organizaciones, 23 promueven la participación mediante reuniones, eventos de capacitación y formación, conformación de comités o grupos de trabajo. La mayoría toma las decisiones en Junta Directiva y en Asambleas. En el estado Lara, las 13 organizaciones civiles promueven la participación por medio de reuniones, asambleas y planes y proyectos conjuntos. Los mecanismos de toma de decisiones son: por mayoría (7), por consenso (1) o su combinación (3). En las organizaciones de este estado, las asambleas y las consultas se mencionan sólo en una. En el estado Mérida, las 20 organizaciones civiles manifiestan promover la participación con asambleas e inclusión de sus miembros en Juntas Directivas. En el estado Zulia, las organizaciones promueven la participación en asambleas abiertas en las comunidades.

Estados	Organizaciones civiles	Instituciones públicas
Carabobo	Asambleas y realización de eventos, actividades educativas y trabajos en grupo.	Programas de capacitación, formación e información, consulta legislativas, mesas técnicas, consejos comunales y asambleas, contraloría social.
Distrito Capital	Consulta a miembros, realización de reuniones para la reflexión y el debate, conformación de equipos de trabajo y suministro de información a los miembros.	Creación de instancias encargadas de la participación, los programas de capacitación y formación, visitas a las comunidades, medios escritos e invitación a las organizaciones.
Lara	Diversidad de sexos entre sus participantes y distribución paritaria de género de los miembros.	No solicitud de requisitos adicionales y una atención igualitaria en sus actividades
Mérida	Toma de decisiones en asambleas.	Creación de instancias encargadas de la participación, los programas de capacitación y formación, visitas a las comunidades, medios escritos e invitación a las organizaciones.
Zulia	Toma de decisiones en asambleas y en Juntas Directivas.	Creación de espacios de construcción colectiva, charlas y talleres.

En el estado Carabobo, todas las organizaciones expresaron la promoción de mecanismos democráticos para la toma de decisiones a través de asambleas. Los requisitos para la incorporación a la organización son fundamentalmente conocimientos, motivación y ser residente de la localidad. En el Distrito Capital, de las 25 organizaciones entrevistadas, 23 expresaron la promoción de mecanismos democráticos. La mayoría toma decisiones en Comités y Juntas Directivas, de forma colegiada y mediante consulta. Los requisitos para la incorporación a las organizaciones son fundamentalmente la sensibilidad social, el compromiso y la

disciplina y el estar de acuerdo con los estatutos y filosofía de la organización. En el estado Mérida, todas las organizaciones expresaron promover mecanismos democráticos para la toma de decisiones, por medio de asambleas. Los requisitos para la incorporación a la organización son la sensibilidad social, la disciplina y el acuerdo con los estatutos y filosofía de la organización y la sensibilidad social. Igualmente, en el estado Lara, todas las organizaciones manifestaron contar con mecanismos de diálogo aplicados en reuniones, asambleas, planes, proyectos, y comisiones. En el estado Zulia, de las 12 organizaciones, 11 promueven la participación mediante la realización de asambleas de socios en las cuales se toman las decisiones. Los requisitos para la incorporación a la organización son: pertenecer a la comunidad, cumplir con la normativa de la organización y tener vocación de trabajo comunitario.

Por género, en el estado Carabobo, el número de mujeres incorporadas a las organizaciones supera al de los hombres. En las 58 organizaciones, 3389 son mujeres y 1898 hombres. En el Distrito Capital, el número de hombres miembros supera al de las mujeres. En las 25 organizaciones, 1.775 son mujeres y 2.182 hombres. En el estado Mérida, el número de mujeres miembros supera al de los hombres. En las 20 organizaciones, 286 son mujeres y 179 hombres. Solo en las de Derechos Humanos se invirtió la proporción, con un 60% hombres y 40% mujeres.

Tipo de Asociación	Nº de asociaciones	Nº de hombres	Nº de mujeres	Requisitos más frecuentes
Prestadoras de atención y servicios sociales	34	880	413	Conocimientos Sensibilidad social Ganas de trabajar Pertenecer a la comunidad
Derechos humanos	43	127	102	Motivación Compromiso Acuerdo con la filosofía y disciplina de la organización Sentido de responsabilidad
Productoras de bienes y servicios	7	1.566	2.025	Ser residente Motivación Ser productor Acuerdo con la filosofía del cooperativismo Cumplir con la normativa Ganas de trabajar
Fortalecimiento y desarrollo	35	375	386	Edad Acuerdo con la filosofía y disciplina de la organización Poseer habilidades para el trabajo comunitario Cumplir la normativa de la organización
Representativas	7	3.073	1.612	Ser residente Compromiso Motivación

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA Y OTROS MOTIVOS DE DISCRIMINACIÓN

De las 126 organizaciones civiles, 16 (12.69%) manifestaron haber sido objeto de discriminación por motivos políticos, mientras que 58 (46.03%) expresaron que el trato a las organizaciones civiles por parte del Estado no es igualitario. En el estado Carabobo, de 58 organizaciones entrevistadas, 4 consideran haber sido discriminadas por motivos políticos. Ante la pregunta si han recibido trato igualitario por parte del Estado, de las 58 organizaciones, 36 respondieron que sí y 15 que no. Estas últimas ofrecen las siguientes razones:

- ▶ Preferencia por afiliación política (3)
- ▶ Falta de apoyo (3)
- ▶ No cumplen lo solicitado (2)
- ▶ No somos tomados en cuenta (1)
- ▶ Manejo discriminatorio de la información (1)
- ▶ Mala Administración (1)

En el Distrito Capital, de las 25 organizaciones entrevistadas, 7 respondieron haber sufrido discriminación por fijar posición ante la vulneración de derechos (2) y no ser tomadas en cuenta (5). De éstas, 20 organizaciones respondieron que no recibieron trato igualitario por parte de las instituciones públicas por las siguientes razones:

- ▶ Preferencia por afiliación política (11)
- ▶ No existen canales (1)
- ▶ No precisan (5)
- ▶ Desconocidas (1)
- ▶ No toman en cuenta las sugerencias (2)

En el estado Lara, de las 13 organizaciones civiles entrevistadas, 11 manifestaron que no hay discriminación, mientras que 2 contestaron que sí la hubo por motivos políticos. En el estado Mérida, de 20 organizaciones entrevistadas, 5 consideraron haber sido discriminadas, 4 por razones políticas y 1 por otra condición. Asimismo, 10 organizaciones respondieron que no habían recibido trato igualitario por parte de las instituciones públicas, debido a los siguientes motivos:

- ▶ Preferencia por afiliación política (7)
- ▶ Centralismo discrimina a la provincia (1)
- ▶ Doble discurso del Estado (1)
- ▶ Otras preferencias (1)

Estados	Organizaciones	CASOS DE DISCRIMINACIÓN		Trato no igualitario
		Política	otras	
Carabobo	58	4	0	15
Distrito Capital	25	5	2	20
Lara	13	2	0	11
Mérida	20	4	1	10
Zulia	10	1	2	2
Total	126	16	5	58

La discriminación política es expresada fundamentalmente por las organizaciones civiles de fortalecimiento y desarrollo y de derechos humanos. En el estado Carabobo, las 4 organizaciones que expresaron discriminación por motivos políticas eran: 1 representativa de la comunidad, 1 prestadora de atención y servicios sociales, 2 productoras de bienes y servicios. En el Distrito Capital, las organizaciones que expresaron discriminación fueron: 2 de derechos humanos, 2 de fortalecimiento y desarrollo y 1 prestadora de atención y servicios sociales. En el estado Mérida, las organizaciones que expresaron mayor discriminación por razones políticas fueron 2 de productoras de bienes y servicios, 1 de derechos humanos y 1 de fortalecimiento y desarrollo. Las prestadoras de servicios no presentaron ningún caso. En el estado Lara, de 11 organizaciones entrevistadas, 2 de fortalecimiento y desarrollo señalaron ser discriminadas por su condición política. En el estado Zulia, 1 organización prestadora de atención y servicios sociales manifestó ser discriminada por no pertenecer al partido de gobierno.

Tipo de Asociación	Total	N° de organizaciones discriminadas por motivos políticos	
		N°	%
Asociaciones prestadoras de Atención y Servicios Sociales	34	3	8.8 %
Productoras de bienes y servicios	43	4	9.3 %
De Derechos Humanos	7	3	42.8 %
Representativas de la comunidad	35	1	2.8 %
De Fortalecimiento y Desarrollo	7	5	71.4 %
Total	126	16	

Los casos de discriminación por otros motivos distintos a los políticos son muy escasos. De los 16 casos expresados por las organizaciones civiles, 5 son por VIH, críticas al desempeño gubernamental, género y centralismo. En el Distrito Capital, de las 25 organizaciones entrevistadas, 2 expresaron discriminación por condición de VIH y defensa de derechos humanos. En el estado Mérida, de 20 organizaciones entrevistadas, apenas 1 expresó discriminación por condición de VIH. En

el estado Zulia, 3 de las 10 organizaciones entrevistadas consideraron haber sufrido discriminación: 1 por motivos de género, 1 por posición crítica ante la mala gestión gubernamental y 1 por el partido de gobierno. Unas 8 de estas organizaciones respondieron que no habían recibido trato igualitario por parte del Estado, debido a tráfico de influencias y discriminación por género.

REPRESALIAS POR DISENSO

De las 126 organizaciones, 13 (10.31%) expresaron que hubo represalias a la participación. Sin embargo, la mayoría no hace la denuncia ni especifica el tipo de represalia recibido. En el estado Carabobo, de las 58 organizaciones entrevistadas, 5 manifestaron haber recibido represalia por su participación, de las cuales 2 lo denunciaron ante la Defensoría del Pueblo y los medios de comunicación. En el Distrito Capital, de las 25 organizaciones entrevistadas, 5 expresaron haber sufrido represalias. Entre ellas se mencionan: presiones financieras por impuestos, la no atención en instituciones del Estado y amenazas personales. En el estado Lara, de las 13 organizaciones entrevistadas, sólo 2 indicaron haber recibido represalias por su condición política. En el estado Mérida, de las 20 organizaciones entrevistadas, 1 manifestó haber recibido represalias por su participación. Hizo la denuncia ante autoridades y en eventos públicos. En la información de prensa sobre manifestaciones se recogen represalias como desalojo de la vivienda, amenazas de no entrega de vivienda o incautación de mercancía. En el estado Zulia, de las 10 organizaciones entrevistadas, ninguna manifestó haber recibido represalias.

Estados	Número de organizaciones	Número de represalias
Carabobo	58	5
Distrito Capital	25	5
Lara	13	2
Mérida	20	1
Zulia	10	0
Total	126	13

DENUNCIAS POR DISCRIMINACIÓN POLÍTICA Y REPRESALIAS

En el estado Carabobo, de las 58 organizaciones entrevistadas, 4 consideraron haber sido discriminadas políticamente y 2 realizaron la denuncia ante los organismos competentes y tribunales nacionales e internacionales. Las que no denunciaron alegaron que los funciona-

rios no hacen caso. Sólo una de las 14 instituciones públicas en este estado manifestó haber recibido denuncias. En el Distrito Capital, de las 5 organizaciones entrevistadas que sufrieron represalias por su participación, 3 las denunciaron; y de las 5 que contestaron haber sufrido discriminación política, 4 hicieron la denuncia ante los medios de comunicación social, organismos nacionales e internacionales. Las que no denunciaron dijeron que ello se debía a que no contaban con evidencias y por desconfianza en las instituciones. En el estado Lara, ninguna organización hizo uso de la denuncia en razón de los costos que implican el acceso a tribunales. Consideraron que era preferible “bajar el perfil” porque la denuncia podía constituir un elemento para el cierre de fuentes de financiamiento. En el estado Mérida, de 20 organizaciones entrevistadas, 4 consideraron haber sido discriminadas políticamente y todas realizaron la denuncia. En el estado Zulia, de las 10 organizaciones entrevistadas, 1 manifestó ser discriminada políticamente por no pertenecer al partido de gobierno y formuló la denuncia ante la instancia competente. También 1 organización manifestó ser discriminada por su condición de cooperativa conformada por mujeres y no elevó ninguna denuncia, y otra fue discriminada por emitir opinión crítica a la gestión gubernamental.

Estados	Organizaciones Civiles	DISCRIMINACIÓN POLÍTICA		Trato no igualitario
		Nº de Casos	Nº Denuncias	
Carabobo	58	4	2	15
Dtto. Capital	25	5	4	20
Lara	13	2	0	11
Mérida	20	4	4	7
Zulia	10	1	1	2
Total	126	16	11	58

V

La observación de los DHAP en la Consulta Legislativa

En el contexto constitucional venezolano, la participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa, representa una novedad en el procedimiento de elaboración de las leyes nacionales, siguiendo el modelo de los vínculos y las relaciones de los parlamentarios con sus electores en los diferentes circuitos electorales. En el ejercicio de las funciones propias del Parlamento Nacional, la consulta de las leyes está dirigida a establecer una relación democrática de carácter participativo, superando en parte la noción general del representante político, que actúa por su iniciativa y criterio para el desarrollo de la legislación. La participación en el Poder Legislativo es muy amplia. La consulta de leyes es un mecanismo de participación que tiene poco desarrollo normativo en cuanto a sus condiciones. En general, esta dirigido a establecer los diferentes actores que intervienen y los resultados que se alcanzan en el proceso de formación de las leyes. Los procedimientos para ejercer el derecho de consulta legislativa, se encuentra establecido en los artículos 206 y 211 de la Constitución y en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional. Este mecanismo de participación ciudadana en la función legislativa permite la interacción entre los organismos públicos, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, para incidir en el contenido de las leyes.

A los efectos de la Constitución, el proceso de formación de las leyes (artículos 202 al 218) comprende tres etapas: a) la formulación del proyecto de Ley; b) desde la introducción del proyecto de Ley hasta su publicación; y c) el seguimiento y evaluación de los efectos de la legislación producida. En la Constitución, la consulta legislativa se ubica en la segunda etapa, donde se dan los procedimientos de discusión y aprobación de los proyectos de leyes; y adopta dos formas: las institucionales y las ciudadanas. En las primeras, los consultados son los órganos del Poder Público, y en las segundas, son los ciudadanos de manera individual y las organizaciones ciudadanas. Por disposición constitucional, también tienen carácter de consultante, los Consejos Legislativos de los estados y los Concejos Municipales. Las consultas

legislativas tienen como propósito fundamental: mejorar el texto de los proyectos de los instrumentos normativos nacionales, estatales y municipales a fin de corregir las imperfecciones o ambigüedades en la redacción de los contenidos legales, mediante la incorporación de las propuestas o las opiniones de los consultados, a partir de las discusiones de los parlamentarios, los legisladores y los concejales, según corresponda.

Específicamente, el artículo 211 de la Constitución establece: “*La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros y Ministras (...), el magistrado o magistrada (...) la representante del Poder Ciudadano (...) los o las integrantes del Poder Electoral; los Estados (...) y los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea Nacional*”. En el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, Título XI referido a Proceso de Formación y Discusión de Proyectos de Ley y Acuerdos²⁴, las normas para la consulta legislativa son:

- Consultas durante la formación, discusión y aprobación de leyes (artículo 143), “Todas las consultas serán de carácter público con plena identificación de quienes participen en ellas”.
- Consultas a los Estados (artículo 144), “...sin perjuicio de otras consultas que se acuerde realizar conjunta o separadamente, en los ámbitos regionales, estatales o locales sobre las mismas materias...”
- Requisitos para la presentación y discusión de los proyectos de ley (artículo 145), “...*Información sobre los procesos de la consulta realizados durante la formulación de los proyectos, en caso de que los hubiere*”.
- Primera discusión de un Proyecto de Ley (artículo 146), “... junto con las consultas y proposiciones hechas en el curso del debate...”.
- Estudio de proyectos de ley en comisiones (artículo 147), dando cuenta de “... los procesos de consulta a que se refieren los artículos 144 y 145 de este Reglamento”.

Las normas sobre el ejercicio de derecho de palabra de los representantes de organizaciones de la sociedad en las sesiones de la Asamblea Nacional, Comisiones y Subcomisiones, según el artículo 1 del Reglamento Interior y de Debates tiene por objeto regular la participación ciudadana, mediante dos figuras: como observador o como protagonista²⁵. Los observadores no tienen derecho a voz ni voto, los protagonistas sólo a voz²⁶.

24 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N^o 5.789 Extraordinario del Miércoles 20 de octubre de 2005, artículos 143 a 156.

25 Artículo 2. La ciudadanía y los representantes o las representantes de organizaciones de la sociedad de la sociedad podrán estar presentes y participar en las sesiones, reuniones de comisiones o subcomisiones en calidad de observadores u observadoras o de protagonistas, a solicitud propia o por invitación de la Presidencia en nombre de la Asamblea o del presidente o presidenta de la comisión o subcomisión

26 Artículo 5. Quienes participen en calidad de observadores u observadoras, no tendrán derecho a voz ni a voto durante las sesiones o reuniones y se comprometen a mantener en orden durante las mismas. De no ser así, la Presidencia podrá ordenar el desalojo del recinto

Artículo 6. Se entiende por protagonistas a las personas naturales y representantes de organizaciones de la sociedad, que acuden a las sesiones o reuniones como portavoces de propuestas o mociones, acuerdos, iniciativas legislativas, constitucionales o constituyentes, en los términos que consagran la Constitución, la ley y el Reglamento de la Asamblea Nacional. En estos casos, una persona en representación de quienes propongan tales iniciativas tendrán derecho a voz cuando el tema sea objeto de debate, en las mismas condiciones que quienes integran la Asamblea, comisión o subcomisión, pero sin derecho a voto. Previa solicitud de las personas interesadas, o a petición de la Presidencia a nombre de la Asamblea, comisión o subcomisión. La Secretaría se encargará de cursar las invitaciones e informará oportunamente a quienes participen, del procedimiento de la sesión o reunión, las normas del debate y el lugar que les asignado en el salón de sesiones o reuniones.

PARLAMENTARISMO SOCIAL O DE CALLE

La Constitución Nacional atribuye a la Asamblea Nacional y a sus Comisiones Parlamentarias, la obligación de promover la participación ciudadana. En este sentido, el Reglamento de la Asamblea Nacional señala expresamente las pautas y criterios que los parlamentarios deben seguir para desarrollar la participación ciudadana mediante los mecanismos normativos a que se refieren sus artículos 171 y 172, siguiendo ciertas formalidades y requisitos. En esta normativa se da una gran variedad de modalidades de participación, sin menoscabar los mecanismos existentes. No obstante, en el período de este Informe, la Asamblea Nacional electa en el año 2005 dio preferencia a un nuevo mecanismo de consulta legislativa, llamado “Parlamentarismo Social o de Calle”, basándose en el artículo 172 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional que señala: *“En los casos en que la Asamblea, la Comisión o la Subcomisión lo estimen pertinente, la sesión o reunión podrá realizarse en espacio distinto al habitual, con el propósito de permitir el acceso a un número mayor de protagonistas y observadores, especialmente en la discusión de aquellos asuntos que así lo requieran”*. De acuerdo con la observación recogida en este Informe, tal mecanismo ha sido utilizado para promover la tendencia política del gobierno actual y restringir la consulta legislativa a los grupos que favorecen esta tendencia. En este sentido, el recurso del Parlamentarismo social o de calle, debe justificarse y reglamentarse dentro de las normas constitucionales que garantizan una consulta abierta, plural y democrática de los ciudadanos.

El Parlamentarismo de Calle es una modalidad en la que se debaten los proyectos de ley fuera del Hemiciclo de la Asamblea Nacional y tuvo su inicio en el mes de enero de 2006. En la página Web de la Asamblea este figura se define como *“... jornadas en las comunidades, con el propósito de informarte y conocer tu opinión sobre el contenido de los proyectos en los que estamos trabajando”*. Esta modalidad cuenta además con un “Foro Virtual de Participación Ciudadana” en la Web de la Asamblea²⁷. Los fundamentos del Parlamentarismo de Calle, son²⁸:

- ▶ La democracia revolucionaria requiere la participación real y protagónica del pueblo.
- ▶ El poder popular tiene la fuerza que producirá las transformación necesaria y suficiente para construir una sociedad de igualdad y de justicia social en lo económico, social, político-institucional y moral.
- ▶ El sistema debe contribuir a facilitar el proceso de transición entre la proporción representativa y la proporción participativa.
- ▶ La democracia participativa no niega la representativa, sino que la absorbe en su metabolismo social socialista.

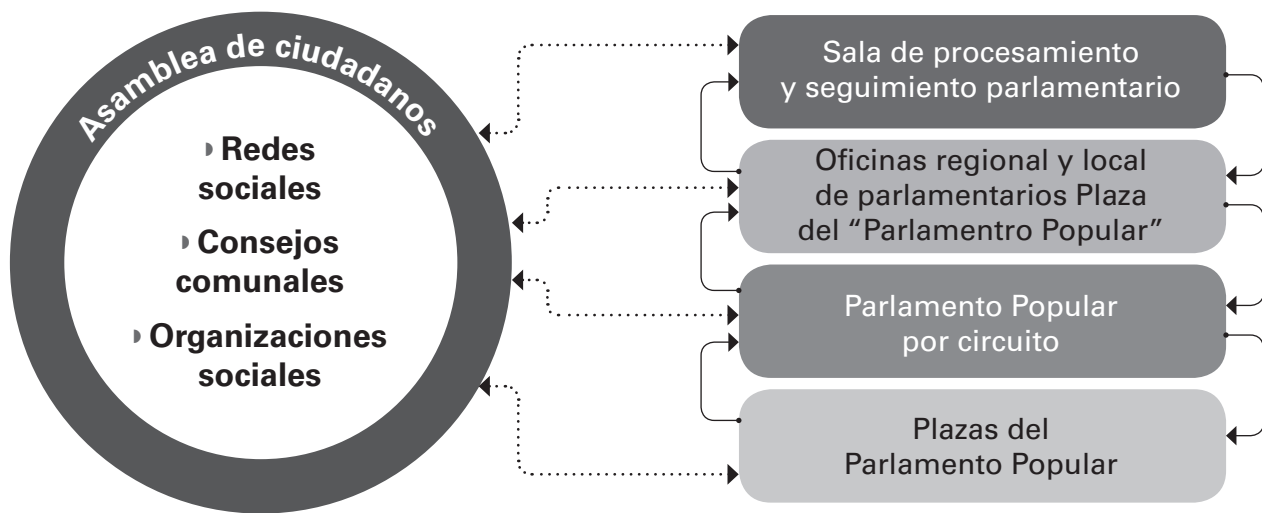
27 “ Los cronogramas de estas consultas, así como sus resultados son publicados en este espacio, en el que también le ofrecemos una herramienta más del Parlamentarismo Social de Calle: el Foro Virtual de Participación Ciudadana, aplicación interactiva que permite a todos, expresar sus opiniones, hacer consultas y conformar espacios de discusión legislativa.”

28 Sistema de Participación Popular y Control Social; Hacia la construcción del Parlamento Social en la Calle. <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/parlamentarismocalle/Mat.%20de%20Inf.%20del%20Sis.%20Nac.%20de%20Participación%20y%20Control%20Social.pdf>

- La educación es la herramienta fundamental para potenciar el poder popular.

A partir de éstos, la Asamblea Nacional se propuso su refundación mediante la aplicación de un nuevo modelo estructural, funcional y operativo del ejercicio parlamentario, el “parlamentarismo popular”, basado en la democracia revolucionaria y en nueva una práctica revolucionaria de liderazgo social, articulador y promotor del poder popular. En este sentido, la Asamblea contemplaba acoplar los proyectos de leyes con las acciones que viene desarrollando el Ejecutivo y elaborar cada ley para “demoler” toda barrera que obstaculice la democracia revolucionaria, garantizando que las leyes surjan del pueblo por medio de una Asamblea en la calle y de manera detallada y precisa, que prevea cualquier tipo de acción para recuperar la soberanía. Para ello se diseñó un sistema que coloca en su base a los Consejos Comunales, como nueva estructura funcional de la Asamblea Nacional. Es decir, los diputados deberán trabajar en los circuitos de estos Consejos y crear en cada uno de ellos Oficinas de coordinación con los Comités de Participación Legislativa de los Consejos Comunales, como otra de las funciones asignadas a estas instancias (artículo 21, numeral 8, de la Ley de los Consejos Comunales).

ASAMBLEA NACIONAL. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO LEGISLATIVO
Organización del Sistema



De acuerdo con los resultados de la observación por estado

En el estado Carabobo: según la página Web del Consejo Legislativo de Carabobo, se encuentran en primera discusión el Proyecto de la Reforma de Ley Parcial a la Ley Mediante la cual se crea en Fondo de Cooperación Estado Comunidad y el Proyecto de Ley de Creación del Instituto de Coordinación Protección Civil y Atención Inmediata del Estado. El último informe publicado en ese medio por el Consejo Legislativo de Carabobo data de noviembre de 2005. No obstante, resulta interesante observar en ellos la presencia de los involucrados en las sesiones ordinarias y extraordinarias para la discusión y recepción de propuestas.

En el estado Lara: la información recogida mediante entrevistas indica la realización de 50 consultas con la participación de 27 organizaciones, que opinan sobre diferentes leyes. Igualmente se destaca la recepción de 9 propuestas legislativas. Se realiza un programa ordinario para las consultas, se deja constancia de medios, procedimientos y resultados en el proceso legislativo por escrito. Un aspecto a destacar es el apoyo técnico con el que se cuenta para el análisis del proyecto de ley y las propuestas presentadas. A nivel municipal se hace referencia a 33 instrumentos legales consultados en el año con la participación de 69 organizaciones y una propuesta de ley recibida. Entre los medios para realizar estas consultas destacan las asambleas, los foros y las reuniones, así como los planteamientos por escrito. Los requisitos de participación en dichas consultas fueron: previa convocatoria pública, inscripción, estar informado e interés por aportar.

En el estado Mérida, según la información recogida en el Consejo Legislativo del estado, en el 2006 se recibieron propuestas del Ejecutivo Regional para la creación de 5 entes de la administración regional y más de 200 proyectos de decretos. Se discutieron 14 leyes, todas ellas sometidas a consulta con las organizaciones e instituciones relacionadas con ellas. Así, se consultaron 75 organizaciones comunitarias y 30 instituciones públicas. Las invitaciones se hicieron directamente a las organizaciones e instituciones, y también se realizaron convocatorias abiertas en los medios de comunicación social. Los resultados fueron la promulgación de 10 leyes y la aprobación de 300 decretos del ejecutivo regional.

En el estado Zulia: durante el año 2006 se aprobaron 8 leyes con soporte de consultas: Ley de Procedimientos Licitatorios y Adjudicación Directa del Estado Zulia; Ley de Reforma Parcial del Fondo para el Desarrollo de la Microempresa, Artesanía, Pequeña y Mediana Empresa e Industria, Cooperativas y Otras Formas de Organización Empresarial en el Estado Zulia (Fonfidez); Ley de Cultura del Estado Zulia; Ley del Instituto para el Desarrollo y Financiamiento Agrícola del Estado Zulia (Idfa-Zulia); Ley de Salinas del Estado Zulia, Ley del Instituto Autónomo Renta de Beneficencia Pública del Estado Zulia; Ley del Instituto

Zuliano de Vivienda y Hábitat y la Ley de Presupuesto del Estado Zulia del año 2007²⁹.

En el Distrito Capital: según el Informe Anual de Gestión 2006 de la Asamblea Nacional las leyes consultadas en el primer período por el mecanismo de Parlamentarismo de Calle fueron: La Reforma de la Ley de Tránsito Terrestre, la Ley de Policía Nacional, la Ley de los Consejos Comunales.

Además, en observación a dos consultas legislativas en la X Jornada Nacional, 1ª Feria de Parlamentarismo Social de Calle en los alrededores del Palacio Legislativo y Plaza Bolívar, donde se sometieron 11 leyes a debate, el procedimiento utilizado fue: a) la presentación de cada ley o tema por parte de los diputados; b) la apertura del derecho de palabra de los asistentes; c) entrega de instrumentos de recolección de información para ser completados por los participantes; d) recepción de propuestas y correspondientes observaciones a los proyectos legislativos. Estas propuestas son recogidas por la Unidad de Procesamiento de Información, Sala de Seguimiento y Control, encargada de elaborar los informes que pasan a consideración de las Comisiones y de la Plenaria del Parlamento. La dinámica se acompaña de la entrega de material divulgativo, instrumentos para la recolección de información y cualquier otro documento de interés y promocional. Las convocatorias son abiertas por medios de comunicación, material impreso como folletos, afiches y la página Web.

El Parlamentarismo de Calle en sí mismo, considerando la convocatoria y el amplio acceso a los espacios del evento, se presenta como un espacio inclusivo. Por otro lado, se observa la realización de estos eventos en el territorio nacional. El elemento de exclusión sin duda es la información y el conocimiento previo necesario. Con respecto a la locación, la calle no cuenta con las condiciones para el debate. Por ser un espacio al aire libre, el ruido del entorno no es favorable a la actividad. El espacio abierto causa distracciones cuando los ciudadanos deambulan y entran y salen de las mesas de discusión. Con relación a la oportunidad, resulta una dificultad el cambio de fechas de los eventos de consulta y parlamentarismo. En ocasiones son invitaciones directas a organizaciones y el encuentro no se realiza. Con respecto a la transparencia, observamos problemas relacionados con el alcance de la participación. De hecho es un buen mecanismo de información y consulta. Sin embargo, no hay medios para que la ciudadanía realice el seguimiento y conozca los resultados. Son pocos los informes publicados en la Web y no se conocen otros medios de divulgación. Es inapropiado promocionar el parlamentarismo como un espacio de codecisión. Efectivamente permite la información, la consulta y el intercambio de opiniones entre ciudadanos y entre estos y los representantes. El Par-

29 Consejo Legislativo regional culminó su segundo período de sesiones.

En http://www.clezulia.gov.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=2

lamentarismo de Calle se realizó bajo la conducción de las Comisiones de la Asamblea Nacional con presencia de los diputados con competencia y responsabilidad en los asuntos que se consultaron. En conclusión, es un mecanismo de participación apoyado por la ciudadanía e importante oportunidad para el ejercicio de los derechos siempre que no se le adjudique efectos más allá de la información y la consulta, ya que efectivamente no se amplía a la concertación efectiva ni a la codecisión. Es importante señalar que es un mecanismo que parte de una propuesta desde la institución, recoge la opinión de los participantes y luego no hay mecanismo de retroalimentación³⁰.

30 Darío Vivas "AN trabaja en red de consulta para sistematizar propuestas; La Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional trabaja en la creación de una red de consulta pública con el objetivo de establecer una base de datos que organice la información sobre las propuestas de la gente y permita conocer en tiempo real el interés de cada comunidad" Cadena Global/ABN. 25 de enero de 2007, 5:19:28

VI

La observación de los DHAP en los Consejos Comunales

De acuerdo con el gobierno nacional, los Consejos Comunales constituyen la forma organizativa que posibilita el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos. Esto es, la base del 6° poder o autogobierno comunal. Desde el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social, se resume de la siguiente manera: “¿Cómo construir poder desde abajo?, ¿Qué es el poder?, Poder es la capacidad que tiene una persona, un grupo o sector social para usar y disponer de recursos propios o que se les han encomendado. Es la capacidad para realizar una idea. Es el hecho de tener la fuerza para concretarla. ¿Qué es el consejo comunal?. El consejo comunal es la forma de organización más avanzada que pueden darse los vecinos de una determinada comunidad para asumir el ejercicio real del poder popular, es decir, para poner en práctica las decisiones adoptadas por la comunidad. ¿Dónde reside el poder de la comunidad?. El poder no reside en el Consejo Comunal sino en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.... Esta asamblea es la máxima autoridad de la comunidad. Sus decisiones tienen poder vinculante para el Consejo Comunal. Es allí donde radica el poder popular”³¹.

Efectivamente los consejos comunales son una oportunidad para el ejercicio de los derechos de asociación y participación, si funciona como espacio de encuentro de las organizaciones comunitarias y ciudadanos y se convierte en un mecanismo eficaz para incidir en las políticas públicas. Bajo un clima de tolerancia y convivencia, es un factor que puede crear y fortalecer el tejido social y las relaciones sociedad-sociedad. Para el gobierno puede significar un mecanismo invaluable que se traduzca en pertinencia, oportunidad y efectividad en la gestión pública. Para el momento en que se escribe este Informe, el gobierno nacional registraba unos 19.409 Consejos Comunales constituidos. La meta para el año 2007 era la constitución de 30.000 a 50.000 Consejos Comunales³². El Plan de transferencia de recursos es de 6 billones de bolívares en el año 2007 desde el Fondo Nacional de los Consejos Comunales y según el I Informe de la Comisión Especial para la

31 Consejos Comunales. Base del Poder Popular ¡Construir El Poder Desde Abajo! <http://www.minpades.gob.ve/>. Resaltado nuestro.

32 Chávez, Hugo. Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Programa Aló Presidente. Jornada de Promoción del Ciclo Comunal “Explosión del Poder Comunal”, 19 de abril de 2007.

Evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los Consejos Comunales³³, la situación a medio año 2006 era la siguiente:

- a) De acuerdo a la información suministrada por MINPADES, para el 15 de agosto 2006 se habían constituido 14.655 Consejos Comunales en todo el país, 10 mil en proceso de constitución, lo que permitiría contar en el corto plazo con unos 20.000 y cumplir antes de finales de año el 50% de la meta de contar con 50.000 en todo el país;
- b) Según el Fondo Interterritorial para la Descentralización (FIDES), se había transferido Bs. 226.403.947. 664,56 para el financiamiento de 7.607 proyectos presentados por los Consejos Comunales en los cuatro Gabinetes Móviles realizados a la fecha y se había asignado recursos para ejecutar proyectos de los Comités de Tierra Urbana, Mesas Técnicas de Agua, Misión Madres del Barrio y Bancos Comunales, por un monto de Bs. 865.241.251.128,70.
- c) Se habían constituido además unos 200 Bancos Comunales Mancomunados, los que habían recibido financiamiento y capacitación de Fondemi a razón de Bs. 600.000.000 porcada Mancomunidad de Consejos Comunales entregados en dos partes de 300.000.000 cada uno, teniendo prevista la conformación este año de un total de 600 Bancos Comunales Mancomunados.

Desde el punto de vista de las instituciones públicas, los Consejos Comunales son prioridad en la gestión pública. Todas las instituciones mantienen programas de capacitación y asistencia a estas organizaciones, y existe abundante material impreso de apoyo y de información. Las instituciones procuran la asimilación de las organizaciones comunitarias como las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Salud, los Comités de Protección Social, los Comités de Tierra Urbana, y otros, y la transferencia de responsabilidades de las Misiones a los Consejos Comunales. Paulatinamente crece la tendencia por llevar a estas organizaciones todo el conjunto de actividades y asuntos públicos. Por ejemplo, las reuniones promovidas desde algunos gobiernos locales con el propósito de incorporar a los Consejos Comunales en las discusiones relativas a la construcción del "Socialismo" y la conformación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

Por otra parte, según la información en prensa, el I Congreso Comunal de Caracas se inició el 10 de febrero y tiene su término el 19 de abril de 2007. Allí los Consejos Comunales de 22 parroquias del municipio Libertador trataron temas como la importancia del poder popular y la reforma constitucional, caracterización económica, política y social de Venezuela y su inserción en el mundo, el socialismo del siglo XXI y la

33 Informe presentado por la Comisión para la evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los Consejos ComunalesCE-29 - 2006.

conformación del PSUV³⁴. Ello es un riesgo de asimilación político-partidista. Al respecto González Marregot afirma: “En efecto, las agrupaciones partidistas venezolanas han pretendido colonizar a los consejos comunales. Así tanto las fuerzas que suscriben el proceso revolucionario como aquellas que lo critican desde una óptica democrática han ordenado a sus militantes que se incorporen a los procesos de organización comunitaria. De nuevo en este tema, hay que saber diferenciar la participación de militantes de las organizaciones partidistas en su consejo comunal, de su intención de control del mismo”, y continúa: “Los consejos comunales son instancias plurales. De esa pluralidad dependerá su éxito. Una vez que los consejos comunales sean convertidos en “instancias de militancia”, perderán vigencia”.

El riesgo que observamos no es solo de manipulación política. Se genera una tensión entre los Consejos Comunales y los organismos públicos que obstaculiza el funcionamiento de ambos. En buena medida hemos observado que ello es producto de la transitoriedad de la normativa, esto es, los continuos cambios y la falta de reglamento. De allí que las imprecisiones den curso a comportamientos discrecionales por parte de los funcionarios. Acerca de esta advertencia, encontramos en diversos portales de la Web, artículos que lo expresan: “ya nos ha ocurrido con funcionarios de Estado que han pretendido suspender algunas de nuestras Asambleas para imponer el criterio de tal o cual Director de la Institución”³⁵. En esta dirección, señala Santana Gómez:

A todo lo largo y ancho del interior del país, las comunidades ignoran dónde funcionan las respectivas Comisiones Presidenciales (regionales, locales) del Poder Popular, que NO SE ESTÁN MOVIENDO para fomentar la creación y registro de Consejos Comunales. Cuando por fin las encuentran, se consiguen con que es FUNDACOMUN el ente a cargo... La gran mayoría de las Comisiones Promotoras y Electorales de los CC están viciadas, porque, en su momento, las Comisiones Promotoras Provisionales no han contado con la presencia en ellas de un representante de la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, lo cual implica que la elección de voceros e integrantes de esos CC está igualmente viciada. A la hora de registrar el Consejo Comunal, se les dice que debe hacerse ante el titular de FUNDACOMUN o ante la Alcaldía, para lo cual deben consignar el original del Acta de Asamblea Constituyente Comunitaria... la cual no vuelven a ver más nunca, ni en copia, sin hablar de que el registro del CC queda en veremos. Cuando alguna comunidad comienza a moverse para formar su CC, se encuentra con que “ya está siendo conformado”... a espaldas de la comunidad y en manos de un grupo de personas que nadie conoce, pero que está respaldado por el sector gubernamental. Al presentarse un proyecto comunitario, comienza un ruleteo burocrático capaz de desanimar a cualquiera... resulta que es el personero de FUNDACOMUN

34 Congreso Comunal de Caracas continuará hasta abril debate sobre poder popular-ABN/04/03/07

35 Parada, Frank. “Los Consejos Comunales. La verdadera explosión del poder comunal desde las bases”. Caracas, 20 de febrero de 2007 Movimiento Ideológico Cultural Antiimperialista. 28.03.07 <http://lahaine.org/index.php?blog=3&tp=21469>

quien decide cuáles proyectos son los que serán tramitados ante la respectiva Comisión Presidencial. Esta, a grandes rasgos, es la desalentadora realidad que están viviendo las comunidades populares deseosas de formar sus Consejos Comunales para poder canalizar propuestas y proyectos destinados a resolver sus problemas y carencias locales³⁶.

Las entrevistas realizadas a voceros de Consejos Comunales en los estados Mérida (2), Lara (14), Zulia (4) y Distrito Capital (1), la discusión acerca del tema en medios de comunicación y otros documentos, indican que:

La mayoría de los Consejos Comunales observados lograron su registro después de enfrentar un conjunto de problemas, entre ellos: los registradores manifestaban no tener competencia en ello, la Guardia Nacional desconocía el procedimiento en los casos que actuó como promotora, se presentaron dificultades para el reconocimiento por organismos como el Ministerio de Participación y Desarrollo Social (MINPADES) y el CLPP debido a los requisitos establecidos por la Ley de los Consejos Comunales, lo que requirió reestructuración de los Consejos. Los voceros entrevistados reclamaron la falta de capacitación por MINPADES y FUNDACOMUN. En todos los casos se cuenta con apoyo de otras organizaciones. En dos de ellos, la promoción correspondió a la Guardia Nacional, en otros casos cuentan con el apoyo de empresas del Estado como PDVSA y CEMEX, del gobierno local y del Núcleo de Desarrollo Endógeno. Entre las necesidades de formación resaltan los derechos ciudadanos. Los ciudadanos desconocen la Ley. Además, las dificultades de organización que enfrentan son las relacionadas con el funcionamiento de la organización cómo: realizar las reuniones, falta de reglas y de agenda, la informalidad de las convocatorias. El lugar en el que se realizan las reuniones frecuentemente es la casa de un miembro del Consejo. En un caso los miembros rotan las reuniones entre sus casas.

- ▶ Existe una excesiva carga de trabajo en los miembros del Consejo. Ante ello se plantea que no es apropiado que los miembros reciban dieta o pago porque los convertiría en empleados y sería secuestrar la participación. Se considera necesario contar con recursos para gastos administrativos. No existen mecanismos de información y retroalimentación formales desde las instituciones públicas para los Consejos Comunales. Se denuncia con frecuencia el intento de manipulación por parte de las alcaldías, otros organismos y por los partidos políticos. Se menciona también la discriminación política por parte de los organismos y el celo por el poder. Esto es, la manipulación y lesiones a la autonomía de los Consejos Comunales, conflictos entre líderes comunales y líderes impuestos e intolerancia política. Por otra parte, casi todos los Consejos Comunales han formulado dos o más proyectos y han logrado el financiamiento necesario. No obstante se

36 Santana Gomez, Eduardo.
 “¡No nos dejemos quitar los Consejos
 Comunales!”. Lunes 7 de agosto de 2006.
 www.aporrea.org

menciona: a) la necesidad de un formato o instrumento estandarizado para la presentación de los proyectos y de conocer los criterios de evaluación y aprobación de los mismos, b) Identificar las instituciones competentes y responsables del financiamiento de los proyectos, c) necesidad de capacitación para formulación de proyectos. Muchos de estos obstáculos, identificados por los miembros de los Consejos son igualmente reconocidos como debilidades en el I Informe de la Comisión Especial para la Evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los Consejos Comunales.³⁷ Entre ellos:

- Dificultades para la articulación interinstitucional.
- No se han constituido las comisiones presidenciales locales y no ha sido aprobado el reglamento de la Ley, estos hechos y la ausencia de una clara orientación sobre el proceso de legitimación, regularización y adecuación a la Ley de los Consejos Comunales Constituidos ha permitido la existencia de algunos niveles de dispersión.
- Aún existe la necesidad de profundizar la campaña informativa y de difusión de la Ley, así como darle coherencia a la interpretación de la Ley por parte de actores institucionales.
- No existe uniformidad en cuanto a la información y los datos suministrados por los distintos entes encargados de llevar el registro y la asignación de recursos de los Consejos Comunales.

Actualmente la Asamblea Nacional y el Ministerio para la Participación y Desarrollo Social, adelantan una nueva evaluación con el objeto de identificar posibles modificaciones a la Ley. En conclusión, es un mecanismo de participación apoyado por la ciudadanía e importante oportunidad para el ejercicio de los derechos. Los elementos más apreciados por la colectividad son: el papel de la Asamblea de Ciudadanos y su carácter vinculante para el gobierno local, la potestad para gestionar la solución a sus necesidades, la capacidad de administrar los recursos económicos, la posibilidad de control y seguimiento por parte de los ciudadanos. En atención a ello, se recomienda:

1. La revisión de la discrecionalidad en cuanto al registro de los Consejos Comunales y las atribuciones que cumplen, tanto el Fondo Nacional de los Consejos Comunales como la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, a fin de garantizar criterios de autonomía.
2. Si bien se tienen referencias legales concretas que salvaguardan el carácter vinculante de las decisiones de las Asambleas de Ciudadanos, un elemento pendiente es el desarrollo de sus diferentes elementos de organización y funcionamiento en las normas internas del Consejo Comunal, particularmente en sus Estatutos, a fin de establecer con claridad la obligatoriedad y las relaciones derivadas de sus decisiones.
3. En la gestión de los Consejos Comunales se hace referencia al número excesivo de Comités de Trabajo y la falta de normas específicas derivadas de los Estatutos del Consejo Comunal. Otro elemento es

37 I Informe de la Comisión Especial para la evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los Consejos Comunales. *Op. Cit.*

la falta de participación expresa de organizaciones en estos Comités y la presencia sólo de personas. Un esfuerzo de formalidad y detalle contribuiría en el futuro inmediato a superar estas limitaciones. En este esfuerzo se deben empeñar los equipos promotores provisionales a fin de elaborar en colectivo un instrumento legal interno que sea útil para las actividades propias de los Comités de Trabajo del Consejo Comunal.

4. Se observa una tendencia generalizada de asignar y proponer nuevas responsabilidades a los Consejos Comunales. Antes de impulsar nuevas obligaciones deben evaluarse y hacer seguimiento al cumplimiento de las que ya están previamente determinadas.
5. La Ley de los Consejos Comunales es un instrumento legal promovido desde el gobierno a partir del financiamiento público a proyectos comunitarios. No obstante, la ley es de difícil aplicación y plantea obstáculos para su cumplimiento, por lo que sería necesario su reforma en los siguientes puntos:
 - ▶ Alcance y significado de las definiciones legales
 - ▶ Las relaciones de la Ley de los Consejos Comunales con otras leyes
 - ▶ Deberes de los miembros de los Consejos Comunales
 - ▶ Aplicación de los principios que rigen la Ley de los Consejos Comunales
 - ▶ Requisitos y pasos para la constitución de los Consejos Comunales
 - ▶ La elaboración y los contenidos de los estatutos de los Consejos Comunales
 - ▶ Registro y personalidad jurídica de los Consejos Comunales
 - ▶ La propuesta organizativa del órgano ejecutivo
 - ▶ La organización y funcionamiento del Banco Comunal
 - ▶ La organización y funcionamiento de la Unidad de Contraloría Social
 - ▶ Las relaciones de los Consejos Comunales con los organismos públicos
 - ▶ Las implicaciones y naturaleza de las relaciones de los Consejos Comunales con otros órganos como la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular y el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.

VII

La observación de los DHAP en las manifestaciones públicas

Según el Programa Venezolano en Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), entre octubre 2005 y septiembre 2006 se registraron 1.280 manifestaciones de carácter pacífico, 58 de las cuales resultaron reprimidas u obstaculizadas por organismos de seguridad del Estado, representando esto un 4.5% del total. Este número supera significativamente los casos registrados en el periodo 2004-2005³⁸. Durante el primer trimestre de 2007, Provea ya registraba 23 manifestaciones populares reprimidas por organismos de seguridad del Estado.³⁹ Las razones de estas manifestaciones son las reivindicaciones laborales, la petición de servicios públicos y vivienda⁴⁰. En el seguimiento de prensa a manifestaciones se obtuvieron los siguientes datos:

Denuncias y manifestaciones

- ▶ **Origen de las denuncias y manifestaciones** (en orden de frecuencia): vivienda, reivindicaciones laborales, infraestructura y servicios, educación y cultura y defensa de derechos.
- ▶ **Denuncias:** 64, de las cuales 40 registró la prensa en Mérida, 10 en Carabobo, 2 en Distrito Capital y 12 en Lara.
- ▶ **Manifestaciones:** 70, de las cuales 18 se registran en Mérida, 22 en Carabobo, 12 en Distrito Capital, 16 en Lara y 2 en Zulia. De estas fueron: a) Manifestaciones Violentas: 11, de las cuales 3 se registran en Mérida y 9 en Lara; y b) Manifestaciones Pacíficas: 59 en total. De ellas 15 en Mérida, 22 en Carabobo, 12 en Distrito Capital, 7 en Lara y 2 en Zulia.
- ▶ **Represión:** se observaron a) Grupos policiales: 9 casos en total, 7 casos en Mérida, 2 en Carabobo y 4 en Lara; b) Guardia Nacional: 10 casos en total, 2 en Mérida, 1 en Carabobo, 7 en Distrito Capital y 3 en Lara; c) Grupos civiles opuestos: 3 casos: 1 en Mérida, 2 en Carabobo; d) Uso de la fuerza y heridos: 2 manifestaciones en Mérida, 7 en Lara (3 en las que hubo heridos y 4 en las que resultaron daños a terceros). En Distrito Capital hubo casos de heridos voluntariamente en señal de protesta ante los organismos competentes (laceración

38 PROVEA. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual, Octubre 2005/septiembre 2006. Provea, Caracas. P.309

39 "Venezuela: Protestas reprimidas en el primer trimestre del 2007"; Registro de las manifestaciones populares reprimidas por el gobierno venezolano en el primer trimestre del 2007" en http://www.kaosenlared.net/noticia.php?id_noticia=33935

40 *Ibid.*

con hojillas, clavado de manos en árboles, amenazas con rociarse el cuerpo con gasolina).

- ▶ **Represalias:** Denuncia de represalias anteriores: 5 casos, 1 en Mérida, 4 en Carabobo. Amenazas: 3 casos en Mérida: Desalojo, quitar la mercancía y no recibir vivienda, y 1 caso en Carabobo: desalojo, persecución laboral, despidos.
- ▶ **Instancias receptoras de denuncias:** Fiscalía: 1 caso en Mérida; Defensoría del Pueblo: 0 casos; Medios de Comunicación: 113 casos: 58 en Mérida, 27 en Carabobo, 14 en Distrito Capital, 12 en Lara y 2 en Zulia; Organismo Competente: 69 casos: 37 en Mérida, 19 en Carabobo, 11 en Distrito Capital y 2 en Lara.
- ▶ **Medios de manifestación:** los medios que más se repitieron fueron la toma de las vías de circulación (inicialmente las urbanas y locales y últimamente con mayor frecuencia, las autopistas regionales), la protesta frente a los organismos competentes o en el lugar relacionado (terreno, inmueble, centro de servicios, etc.) y, en mayor grado, ante los medios de comunicación. La toma de vías e instalaciones conduce la mayoría de las veces a la afectación del tejido social por los inconvenientes que produce a otros ciudadanos, con la consiguiente pérdida de solidaridad.

Razones de las manifestaciones Violentas (Mérida, Lara y Zulia)

Origen	Nº	Participantes	Objeto	Forma
Vivienda	1	Población invasora	Desalojo del terreno invadido	Resistencia a autoridades
Educación	3	Estudiantes	Reivindicaciones laborales Paralización de obras	Toma plantel
Política	1	Grupo político	Impedir nombramiento de autoridad	Presencia en el Concejo Municipal

Razones de las manifestaciones pacíficas (Mérida, Carabobo y Distrito Capital)

Origen	Estado	Nº	Participantes	Forma
Vivienda	Mérida	3	Comunidad organizada, Damnificados	Marcha Manifestación ante organismo
	Carabobo	5	Comunidad organizada, OCV	Manifestación ante Organismo Toma terreno Toma de Vías
	Distrito Capital	7	Damnificados Comunidad organizada	Manifestación ante Organismo Toma de Vías Aplicación de violencia sobre ellos mismos

Un hecho significativo es que la manifestación es un recurso al que se acude después de haber agotados los medios de petición y consulta pública⁴¹. Por otra parte, se desconfía de las instituciones y se cree más en la efectividad de los medios de comunicación. Las denuncias se hacen en su mayoría en medios y menos en la Fiscalía General y la Defensoría del Pueblo. Lo más grave es que las vulneraciones que causaron la manifestación se vuelven a repetir: *“Después que se hace una protesta fuerte nos dan una respuesta pero luego vuelven a decirnos que tenemos que esperar el listado que saldrá publicado en un periódico”*⁴². De esta manera se agota nueva y reiteradamente el recurso de la manifestación. En este período, las manifestaciones por vivienda recrudecieron entre los meses de noviembre y diciembre de 2006. Específicamente en Caracas, para el 9 de noviembre de 2006, un grupo de damnificados pasó 32 días durmiendo a las puertas del Ministerio de Vivienda y Hábitat. Para esa fecha la prensa recogió que un grupo de 10 personas inició huelga de sangre por falta de vivienda, lacerando sus antebrazos y manos: *“Dos de ellos clavaron sus manos a un árbol, mientras que los otros se rompieron su piel con hojillas”*⁴³. Al final del mes, la misma protesta se encontraba a las puertas del organismo: *“Luego de haber suspendido en horas de la mañana de ayer la huelga de hambre ante la promesa de autoridades ministeriales de dar una respuesta a sus peticiones de vivienda, se encadenaron y amenazaron con cortarse las venas”*⁴⁴. El 1 de diciembre la prensa refleja la gravedad de los hechos, denuncian maltratos por parte de las autoridades y los protestantes amenazaron con rociarse gasolina si no obtienen respuesta⁴⁵.

En el estado Lara, las manifestaciones laborales observadas provenían de dos años continuos de reclamos no atendidos. En dichas manifestaciones no hizo acto de presencia ningún funcionario del gobierno del estado. Los manifestantes del estado Mérida que reclamaban viviendas dignas expresaban igualmente que el problema se arrastraba desde 1999, cuando el Instituto Nacional de Vivienda (INAVI) prometió soluciones habitacionales para 72 familias que se organizaron en una cooperativa. La solución fue parcial, se adjudicó vivienda a 48 familias hace más de año y medio. Las 24 familias que no las recibieron continúan haciendo el reclamo. La protesta ha sido cubierta en varias oportunidades por los medios de comunicación. Contaron con la presencia de la autoridad competente, se realizó una asamblea y se establecieron acuerdos: la terminación de la obra será en el primer semestre del año 2007 e inmediatamente se adjudicarán las viviendas. En el estado Zulia, las manifestaciones observadas se relacionaron con el servicio de aseo urbano. Aunque obtuvo solución, la comunidad quedó insatisfecha por su poca participación en la recolección de basura. Los manifestantes de la protesta por la condición jurídica del terreno que

41 Un ejemplo es “Estamos cansados de ir a la gobernación a exponer nuestro caso, pero lo único que hacen es burlarse de nosotros. Por eso decidimos hacer esto para ver si el Presidente de la República se entera de lo que aquí está pasando”. En: Vecinos reclamaron en plena autopista mejora de vías a planta La Mariposa. Beatriz Rojas. Beatriz Rojas. Valencia, febrero 8. El Caraboboño

42 Prioridad para damnificados de Vargas; más de mil personas se agolpan ya frente a las sedes de entes de vivienda. El Universal. Pilar Díaz

43 Crucificados por una vivienda digna; en Minvivienda investigan mafia en la entrega de certificados de riesgo. Elkis Bejarano Delgado, El Universal, 9 de noviembre de 2006.

44 Damnificados se encadenaron a las puertas del Ministerio de la Vivienda. Ahiana Figueroa. El Nacional, 28 de noviembre de 2006. A/20.

45 Damnificados dispuestos a rociarse gasolina. Tamara Prado, Últimas Noticias. 1 de diciembre de 2006.

46 Prioridad para damnificados de Vargas; más de mil personas se agolpan ya frente a las sedes de entes de vivienda. El Universal. Pilar Díaz

47 Los sin techo marcharon a protestar a MINVIVIENDA. Adriana Díaz Guillén, El Universal, 12 de diciembre de 2006.

48 Solidaridad hacia arriba Otra de las características, tanto para las propias movilizaciones como para los actores sociales que las protagonizan, es que la existencia de la solidaridad vertical, hacia el líder carismático, suplanta los lazos de camaradería horizontales y la solidaridad intraclase. Esto complejiza la comprensión de estas iniciativas como tradicionalmente se consideran los movimientos sociales: iniciativas colectivas con una identidad, discurso y objetivos compartidos, con la capacidad de reaccionar ante la agresión contra una de sus partes. 36 personas sin vivienda fueron procesadas durante el 2006 por delitos tipificados en el Código Penal como invasión y resistencia a la autoridad. Algunas de ellas continúan, al momento de escribir esta nota, privadas de libertad. Ningún e-mail, ninguna manifestación y ninguna petición de libertad los han tenido como protagonistas: ni de otros grupos de "Sin techo" ni de otras organizaciones sociales. En "Venezuela: Se duplicó represión en el 2006 contra manifestaciones populares" por Rafael Uzcátegui Thursday, Dec. 14, 2006 at 5:22 PM

ocupan (declaración de ejido) indicaron que tienen 7 años haciendo la misma solicitud. Esta protesta fue realizada por mujeres. Los voceros se expresaban "...queremos que nos solucionen porque nos tienen como una pelotita de goma de aquí para allá, sin darnos una respuesta efectiva".

Es interesante también que antes de las elecciones presidenciales de 2006, se observó en las manifestaciones el uso del voto como retaliación en caso de que los reclamos no fueran respondidos. En la manifestación que se llevó a cabo durante los meses de noviembre y diciembre 2006 frente al Ministerio de la Vivienda y Hábitat en Caracas, uno de los demandantes expresó: "No vamos a ir a votar y pasaremos aquí la Navidad. No estamos haciendo guarimba y nadie nos paga por exigir que nos atiendan"⁴⁶. Igualmente se observaron denuncias y manifestaciones, condicionando la respuesta a continuar manteniendo lealtad al Presidente de la República o "al proceso". En el mismo tono, pasadas las elecciones presidenciales (12 de diciembre de 2006), una manifestante que marchó de Miraflores a la sede del Ministerio de Vivienda y Hábitat por el problema de la vivienda expresaba: "Quiero que el Presidente nos ayude, esperamos su respuesta porque todo el barrio luchó por él. Yo llevé a 14 muchachos a votar. Nosotros luchamos por él, ahora que él luche por nosotros, queremos casas"⁴⁷. Para el investigador Rafael Uzcátegui, esta solidaridad vertical va en detrimento de la solidaridad horizontal (entre pares) impidiendo iniciativas colectivas a favor de aquellos que han sufrido represalia por la participación⁴⁸.

Conclusiones y recomendaciones

Durante los dos últimos años se ha dado prioridad a la promoción para la construcción de espacios comunitarios de participación y la transferencia directa de recursos a las comunidades, al mismo tiempo que se han debilitado los espacios públicos locales y estatales de encuentro con la sociedad. Si revisamos los estudios de participación en América Latina, con frecuencia encontramos críticas severas al alcance de la participación. Se considera que los avances en este sentido son más discursivos que reales. En consecuencia, la participación más bien se ejerce en espacios controlados por el Estado donde la población se limita a aquellos papeles de proponentes (formulación de proyectos), de cooperantes (suministro de información, realización de diagnósticos, formulación y ejecución de proyectos, promotores, contralores sociales) y que tiene muy pocas oportunidades de ejercer un papel decisorio en espacios de encuentro con el Estado (concertación, codecisión).

Coincidimos con Sherry Arnstein⁴⁹ en que hay una diferencia entre realizar un ritual de participación y tener el poder real de incidir en los resultados del proceso. De igual manera, Darío Restrepo⁵⁰ enumera, según grados de intensidad, la fuerza de la participación. Los de menor intensidad son los procesos de consulta de políticas y programas; y considera menos usuales los más potentes como los de concertación, codecisión y control. También estamos de acuerdo con Eva Guerón⁵¹ cuando habla de aquellas modalidades de participación “que no son tan influyentes”, relacionadas con las etapas previas y posteriores a la toma de decisiones en el proceso de políticas públicas. Los resultados obtenidos en las entrevistas a las organizaciones civiles y a las instituciones públicas nos indican que el énfasis se coloca en espacios y oportunidades de encuentro para solicitar y proveer información, en la ejecución de proyectos y actividades y en procesos de planeación, bajo ciertos límites y propuestas condicionadas por las instituciones públicas. Esto significa que el interés que subyace por parte de los organismos públicos es incrementar la pertinencia, eficacia y efectividad de la gestión con el involucramiento de los ciudadanos. Los espacios

49 Arnstein, Sherry R. “A Ladder of Citizen Participation,” *JAIR*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

50 Restrepo Botero, Darío. *Op. Cit.*

51 Josko de Guerón, Eva. “La inocua unanimidad en torno a la participación ciudadana” En *Analítica Mensual*, Octubre / 1997 / N° 20. <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.10/pint05.htm>

observados de Parlamentarismo de Calle y Consejos Comunales son una oportunidad para ampliar la incidencia pública de los ciudadanos, pero es remota la posibilidad de que a través de ellos los ciudadanos consigan realmente obtener cambios en las decisiones públicas. Adicionalmente, el concepto de participación que prevalece en las entrevistas es el más restringido de la participación. Se le considera sólo como un acto de “voz” que se agota en su ejercicio y tiene un carácter instrumental. No se aprecia como un proceso que se inicia desde el derecho de acceso a la información, a la petición y respuesta, hasta el resultado de ser reconocido y oído.

Los resultados que recoge este informe indican que la discriminación política y las represalias por disenso constituyen las mayores restricciones al libre ejercicio de los derechos de asociación y participación en Venezuela. El proyecto de nueva reconfiguración del Estado y la construcción de un nuevo Poder en lo comunitario⁵², que además afectaría el poder de los gobiernos estatales y municipales, tal como los conocemos hasta ahora, tiene unas importantes implicaciones restrictivas para la existencia y actuación autónoma de la sociedad organizada, frente al Estado. Como lo expresó el Ministro David Nieves Velásquez: “...estamos discutiendo cómo hacer la transferencia de funciones desde el gobierno a los consejos comunales”⁵³. El Vicepresidente de la República cierra la idea al expresar que la institucionalización del poder popular como el sexto poder es la forma de hacer viable el nuevo Estado Socialista: “Cuando el poder comunal sustituya al poder constituido habremos avanzado hacia la construcción de la patria socialista”⁵⁴. En este sentido, estaríamos ante lo que Darío Restrepo⁵⁵ llama la “estatización de la sociedad”, la cual se produce cuando se da el traspaso de funciones públicas a la sociedad; y el “control estatal sobre la sociedad”, limitando justamente que la sociedad tenga real poder en el espacio estatal: “La concurrencia de la sociedad con el Estado para la asunción de los asuntos públicos acarrea la amenaza de la absorción de la sociedad por el Estado. La dependencia de decisiones técnicas, la competencia de los grupos sociales por los contratos con el Estado y la subordinación de las propuestas sociales a las instancias representativas son los maneras más usuales de negar la autonomía social”⁵⁶.

Por otra parte, la promoción preferencial de los Consejos comunales y las cooperativas tiene otras implicaciones: que prevalezca el interés del Estado sobre el de la sociedad, y que se debilite la vida asociativa y el tejido social. Según Nuria Cunill: “...la experiencia muestra que cuando la participación adopta formas orgánicas de institucionalización, el Estado ha tendido a determinar un acceso diferencial de los intereses sociales a las instancias de decisión, funcional a sus propios intereses”⁵⁷. Al respecto, el Viceministro de Participación y Desarrollo Social, William Mantilla, expresó ante la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Na-

52 Vivas, Darío. Instalación de la Asamblea Informativa del Quinto Motor Constituyente en Parque Carabobo. Marzo 2007, Caracas.

53 Nieves, David. Instalación de la Asamblea Informativa del Quinto Motor Constituyente en Parque Carabobo. Marzo 2007, Caracas.

54 Rodríguez, Jorge. Instalación de la Asamblea Informativa del Quinto Motor Constituyente en Parque Carabobo. Marzo 2007, Caracas.

55 Restrepo, Darío. *Op. Cit.*

56 Restrepo Botero, Darío. Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*

Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 7 (Ene. 1997). Caracas.p.p. 12

57 Entrevista en el Programa televisivo “En la Mañana” el 29/01/07

cional su preocupación por la participación de la oposición en los Consejos Comunales: "...Existen algunos sectores que estarían utilizando a los Consejos Comunales como barrera de choque contra el Gobierno... Hay que poner los correctivos y dar a los Consejos Comunales su papel en la revolución, ya que su papel es estratégico"⁵⁸. La búsqueda de eficiencia del propio ámbito estatal en sus propósitos conduce a una reducción de la diversidad de las expresiones asociativas o "fuerza centrípeta", entendida como el efecto de absorción y disolución dentro de una única opción de modelo asociativo. El otro efecto es la generación de desconfianza y problemas de convivencia entre los propios ciudadanos y comunidades. Esta situación en ocasiones es aprovechada por grupos de ciudadanos cuya cercanía a la esfera estatal les permite ejercer poder sobre sus pares en nombre de la "pertenencia a dicho ámbito" que se interpreta entonces como prolongación del Estado o como aquél que es "reconocido" como expresión asociativa.

La discriminación política produce inhibición de la denuncia. Esto se traduce en expresiones de "no hacen caso", "no nos toman en cuenta" y con relación a las denuncias, la respuesta es "¿Y ante quién?", lo que expresa la desconfianza en la capacidad de respuesta de las instituciones o la futilidad de la participación ante la percepción de parcialidad y trato no igualitario. Incrementa la inhibición la "transitoriedad" de las instituciones y los vacíos procedimentales y favorecen la discrecionalidad por parte de los funcionarios al margen de la norma. Esto se observa en la apreciación de las organizaciones civiles cuando mencionan las trabas o dificultades encontradas para el registro de las organizaciones. Como producto del análisis se recomienda velar por la promoción de la participación y la asociación en el marco de relaciones Estado-Sociedad en las que se preserve la autonomía y se fortalezcan los derechos. Se debe evitar el riesgo de "secuestrar la participación"⁵⁹. Convertir al ciudadano en un funcionario público tiene ese riesgo. El límite de la corresponsabilidad debe ser advertido en este "sistema socio-gubernamental" que se propone. Es necesario dejar atrás el "darle responsabilidades al pueblo" y pasar a "facilitar al pueblo el ejercicio de la responsabilidad social". Así mismo debemos diferenciar "responsabilidad" de "poder". Si bien el ejercicio del poder acarrea responsabilidad, hay que cuidar la tendencia a asignar responsabilidad y a no reconocer el poder o potestad. La capacidad de poder radica en la incidencia. Para ejercerlo no debe requerirse una estructura que lo obligue y circunscriba sino que lo reconozca y lo facilite.

Del mismo modo, existe el riesgo de secuestro de la participación por parte de las organizaciones como el Consejo Comunal. En este sentido, es fundamental promover y fomentar una amplia diversidad de formas asociativas de manera de reducir el efecto de atracción y posible riesgo

58 Cunill, Nuria. "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad en búsqueda de nuevos sentidos", en: Revista del CLAD. Reforma y Democracia. N° 4, (julio 1995), Caracas.

59 "Hay sectores que utilizan a los consejos comunales como brigadas de choque contra el Gobierno" Endrina Carrizales / Prensa AN. 21/3/2007

de exclusión que pueden producir estas instancias, así como apoyar la generación de nuevas asociaciones en el contexto tanto nacional, regional como comunitario. Son relevantes también los esfuerzos dirigidos a una amplísima divulgación de información para asegurar el proceso democrático de participación, más aún si el máximo decisor es el ciudadano. La pluralidad como principio que garantiza el ejercicio del poder legítimo debe garantizarse en todos los espacios. Asociado a ello, en ocasiones encontramos a un Consejo Comunal procurando fondos de distintas fuentes, lo que puede estar reñido con la indispensable racionalización de los recursos. La coordinación entre las fuentes y la simplificación de los trámites juega un papel importante en ello. La posible confusión y transformación del ciudadano en funcionario público producto de la absorción de la participación por el Estado plantea la necesidad de revisar las responsabilidades administrativas y penales con respecto al desempeño de roles financieros en espacios como los Bancos Comunales. En este aspecto, es indispensable garantizar los espacios deliberativos de la población como las Asambleas de Ciudadanos y los necesarios canales de participación y contraloría social. Esto es, garantizar de mejor manera los derechos de petición y respuesta, a la información, a la denuncia, a las quejas y reclamos.

