

# **HERRAMIENTAS PARA LA PARTICIPACIÓN**

**HAIMAN EL TROUDI  
MARTA HARNECKER  
LUIS BONILLA**

## 1. ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
PRIMERA PARTE: SOBRE LA PARTICIPACIÓN POPULAR .....	8
1. QUÉ ENTENDER POR PARTICIPACIÓN POPULAR .....	8
2. LA PARTICIPACIÓN COMO PROCESO .....	8
3. BARRERAS DE LA PARTICIPACIÓN Y CÓMO SUPERARLAS.....	9
1. Escepticismo y Apatía .....	9
2) Vencer la cultura clientelar y de otorgamiento de favores .....	9
3) Burocratismo .....	10
4) Verticalismo y autoritarismo .....	11
5) Escasez de tiempo .....	12
6) Incapacidad de escuchar.....	12
7) Intolerancia .....	12
8. Desconfianza en el pueblo .....	13
9) Improvisación de los funcionarios del gobierno .....	13
10) Dirigente sabelotodo.....	14
11) El espontaneísmo de las comunidades.....	14
12) Asambleísmo.....	14
13) Formalismo declarativo .....	15
14) Perfeccionismo.....	16
15) Sectarismo.....	17
16) .Dogmatismo .....	18
17) Uso de Calificativos peyorativos.....	19
18). Exceso de pragmatismo .....	19
4. LAS BONDADES DE LA PARTICIPACIÓN .....	19
1). Eleva la autoestima popular .....	19
2). Respeto a las diferencias y superación de las divisiones .....	20
3) Politización .....	20
5. LOS PARTIDOS Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR .....	22
SEGUNDA PARTE : ORGANIZACIÓN POPULAR DE BASE .....	23
1. DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACIÓN POPULAR.....	23
2. MOTIVACIONES QUE TIENEN QUE VER CON SU ORIGEN.....	23
3. ASPECTOS PRESENTES EN TODAS LAS EXPERIENCIAS COMUNITARIAS EXITOSAS .....	25
4. UN PLAN ÚNICO DE TRABAJO: CLAVE PARA UNIFICAR .....	26
CONSEJOS COMUNALES .....	28
6. EL TEMA DE LA CONDUCCIÓN .....	29
1) Diferencia entre dirección y liderazgo .....	31
2) Liderazgo de base .....	31
3) Cualidades de un líder.....	32
5. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LAS REUNIONES.....	32
6. APROVECHAMIENTO DE NUESTRAS EXPERIENCIAS ORGANIZATIVAS.....	33
TERCERA PARTE : DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO .....	35
1. DIAGNOSTICAR PARA PODER TRANSFORMAR .....	35
1) ¿Qué es el diagnóstico participativo?.....	35
2) ¿Por qué hacer un diagnóstico participativo? .....	35

3) Problemas, necesidades, recursos y potencialidades .....	36
4) Utilidad del diagnóstico participativo .....	36
5) ¿Dónde se realiza el diagnóstico participativo? .....	37
6) ¿Quiénes realizan el diagnóstico? .....	37
7) ¿Cuándo realizar el diagnóstico participativo? .....	38
8) Reuniones .....	38
2. PASOS EN EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO .....	38
1) Conformación de un equipo promotor .....	38
2) Convocatoria abierta a toda la gente .....	38
3) Reunión inicial para llevar adelante el diagnóstico participativo .....	39
4) Fotografía de la comunidad .....	39
5) Identificación de los principales problemas y potencialidades de la comunidad .....	40
6) Formatos para recoger la información .....	40
7) Clasificación y análisis colectivo del listado de problemas .....	41
8) Jerarquización de los problemas .....	41
9) Qué hacer cuando no hay consenso .....	43
10) otras maneras de consultar a la comunidad .....	43
11) Productos finales de un óptimo diagnóstico participativo .....	44
3. PLAN ÚNICO DE TRABAJO .....	44
CUARTA PARTE: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	46
1. PREGUNTAS Y RESPUESTAS .....	46
1) ¿Qué es el presupuesto participativo? .....	46
2) ¿En qué gasta la alcaldía? .....	48
3) ¿Quién decide los proyectos que se ejecutarán? .....	49
4) ¿Dónde se elabora el presupuesto participativo? .....	49
5) ¿Cuál es el espacio ideal para el desarrollo del presupuesto participativo? .....	49
6) ¿Cómo garantizar el manejo transparente y colectivo de la información? .....	50
7) ¿Con qué equipo humano debe contar la alcaldía para asumir el presupuesto participativo? .....	50
8) ¿Quién anima a la comunidad a participar en el presupuesto participativo? .....	50
2. PROPUESTA METODOLÓGICA .....	51
1) Zonificación .....	51
2) Distribución del presupuesto por zonas .....	52
3) Actores del presupuesto participativo .....	53
4) Instancias del presupuesto participativo .....	56
3. DOS FORMAS DE REALIZAR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO .....	59
1). Presupuesto participativo que parte de un diagnóstico participativo previo .....	59
2) Presupuesto participativo sin diagnóstico participativo previo .....	62
3) Pasos más técnicos .....	64
4. PROPUESTA DE CRONOGRAMA .....	66
5. CONSIDERACIONES FINALES .....	68
1) Los gobernantes deben ser pacientes .....	68
2) Control de la ejecución y evaluación permanente .....	69
3) Comités de control social de obras .....	69
QUINTA PARTE: LA CONTRALORÍA SOCIAL .....	70
1. ¿QUÉ ES LA CONTRALORÍA SOCIAL .....	70
1) Características .....	70
2) Pasos .....	71
3) Clasificación de contralorías .....	72
4) Obstáculos a la contraloría social .....	72

1) Instituciones y funcionarios públicos poco transparentes .....	72
2) Contralores partidizados.....	72
3) Contralores no capacitados.....	73
4) Falsas expectativas en cuanto al control social .....	73
2. ¿QUÉ NO ES CONTRALORÍA SOCIAL? .....	73
3. ¿PARA QUÉ CONTROLAR? .....	74
4. ¿QUÉ DEBE CONTROLARSE?.....	74
1) Para controlar se necesita transparencia en la gestión pública .....	74
5. ¿QUIÉNES HACEN CONTRALORÍA SOCIAL? .....	75
6. ¿A QUIENES CONTROLAR? .....	75
1) Exigir rendiciones de cuentas.....	75
2) La revocabilidad del mandato a quien no cumpla .....	76
3) Articulación de la labor contralora entre el Estado y la ciudadanía.....	76
4). Control de la actuación popular.....	77
PARTE VI: CONSIDERACIONES FINALES .....	78
1. LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR . SU DEMOCRATIZACIÓN.....	78
1) Concepción legal.....	78
2) Debilidad de los CLPP existentes .....	79
3) Características de un buen Consejo Local de Planificación Pública.....	79
2. EXPERIENCIAS PILOTOS QUE SIRVAN DE VITRINA .....	81
Elementos que deberían caracterizar una experiencia piloto en localidades pequeñas.....	81
ANEXOS .....	83
A) LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA	83
B) MÉTODO DE HANLON SIMPLIFICADO POR MARTA HARNECKER .....	87
C) MÉTODO INVEDECOR (ENRIQUECIDO).....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	98

## II. INTRODUCCIÓN

A seis años del advenimiento de la revolución de los herederos de Bolívar, Miranda, Sucre, Rodríguez, Zamora... existen pocos campos de la realidad venezolana que no hayan sido tocados por los labios fecundos de la acción transformadora. Ya se ha demostrado suficientemente que los descamisados y olvidados si pueden cambiar su realidad. De hecho, ha ido cambiando progresivamente, a centelladas, en un raudo fluir de luciérnagas.

Hoy por hoy se han cosechado éxitos y avances significativos. Poco se hubiera logrado y poco se seguirá avanzando sin el decidido concurso de la población resuelta a ser libre a plenitud y ejercer el poder desde abajo.

Venezuela está cambiando. Aquella Venezuela dividida, herida de aguas estancadas, abatida de desesperanzas, devastada por los incendios de la discriminación, la desconfianza entre iguales, la disputa entre hermanos, el hambre y la ensombrecida mirada de los niños, ungida por la frondosa traición de indignos dirigentes; aquella Venezuela de solares olvidados, de surcos sin semilla, sin riego, sin lágrimas; aquella Venezuela abandonada a su suerte, explotada, inoculada de desasosiego y claveles marchitos... deja tras de sí la resignación y la mirada prisionera, esparce las cenizas en el delta de las indefiniciones y quiere ser océano infinito, quiere ser soldado y mariposa, quiere ser cañamelar y perfume de abejas.

¡Venezuela cambio para siempre! Y esta sentencia marca un momento de definiciones: ser espectador inanimado o protagonista de la transformación.

Sin embargo, en aras del sostenimiento del proceso de transformaciones políticas, económicas y sociales adelantadas por el proceso bolivariano, es preciso elevar la conciencia revolucionaria.

Rearme político ideológico que pasa por reflexionar y hacer balance crítico acerca de la labor emprendida; identificar las amenazas; conocer la diferencia entre un modelo de sociedad que explota y otro que libera; elaborar la estrategia; reconocer el terreno sobre el cual se opera; y sobre todo, sacar provecho del poder que otorga la organización y la participación popular.

Precisamente, este libro con absoluta humildad pretende aportar en el proceso de toma de conciencia y politización de los venezolanos. Es una modesta contribución de los autores para simplificar la comprensión de temas asociados a la organización y la participación, en aras de aprovechar al máximo el basto cúmulo de experiencias que se han ido labrando en el muy dinámico y acelerado tránsito de la revolución bolivariana

y los desafíos que supone la edificación del paradigma de la democracia participativa y protagónica.

En el fragor de fuego revolucionario, es preciso avivar permanentemente la llama de la acción consciente y con ella, ir modelando la sociedad que en colectivo soñamos, pensamos y vamos construyendo.

Sociedad inclusiva, justa, igualitaria, solidaria, de mujeres y hombres felices; sociedad de múltiples espacios para el encuentro fraterno en la mordedura de la tarde libertaria; sociedad que se reinventa en las reuniones de trabajadores y estudiantes, en la gestión de las mesas técnicas, en los logros de los comités bolivarianos, en las organizaciones cogestionarias y asociativas, en las patrullas sociales, en las tribus y etnias milenarias, en las cooperativistas, en las asambleas de ciudadanos, en la acción reiterada e inmortal del mar de la participación transformadora.

Sociedad que reivindica el amor y explora las ricas vetas de la espiritualidad humana. He ahí el motor que impulsa las transformaciones que la Venezuela del siglo veintiuno ha decidido emprender junto con los pueblos hermanos del mundo. Determinación plural que involucra a millones de venezolanos que vienen explorando múltiples maneras de hacerse partícipe del cambio.

En esa perspectiva, esta breve guía conceptual y metodológica pretende desmitificar la participación. Sus autores hemos sistematizado algunas de las experiencias que se vienen gestando en el país, hemos compendiado otras experiencias exitosas del mundo para poner al alcance de las comunidades diversas modalidades y enfoques para obtener el mayor provecho posible a las prolíferas prácticas participativas que vienen registrándose.

Como se sabe y como veremos a lo largo del presente libro, existen en Venezuela muchas experiencias de participación. Reconocerlas, otorgarles su justa dimensión, saber hasta dónde se les puede sacar provecho, conectarlas, enfocarlas hacia objetivos certeros, complementarlas, son algunos de los retos que se propone este texto.

Los autores somos unos convencidos de la acción participativa consciente como insumo vital que permitirá la profundización y consolidación de la revolución bolivariana. De acá que incorporan en seis secciones, una basta munición sobre temas en los que se requiere mayor profundización: la participación protagónica, la organización de base, el diagnóstico colectivo de los problemas, potencialidades y recursos comunitarios, la formulación de presupuestos participativos, el control social de la ciudadanía sobre los asuntos públicos y el rol de las organizaciones públicas de base (Consejos Locales de Planificación Pública, Alcaldías, Concejos Municipales...)

A instancias de la adopción y desarrollo de tales instrumentos para la participación, se avanzaría significativamente en la presentación de un nuevo marco de relación Estado-Sociedad. En consecuencia, la participación consciente de las amplias mayorías nacionales en los asuntos públicos es un acto de soberanía, de búsqueda e inventiva, en

el estelar momento de definiciones que nos impone el inventar el socialismo bolivariano de nuevo tipo.

Claro está que existen otras herramientas para la participación. En la presente edición sólo se han enunciado las que a juicio de los autores requieren ser puestas en práctica de inmediato y en una amplia cobertura, a fin de que la democracia participativa y protagónica no se convierta en un rótulo hueco, en un cliché, en una frase sin contenido.

A juicio de quienes presentan el siguiente documento, la participación es una conducta ante la vida, una determinación conciente y militante. Desde esta perspectiva abren el debate transparente sobre un asunto de dominio público, dejando en claro su posición en torno a que la participación es querer ser y poder hacerlo. Es ese instante en que la vida nos pertenece...

Participar, participar para ser libres. Participar para vivir bajo la sombra de los vientos que cosecharon nuestros libertadores. ¡Que no se detenga nuestro paso y que jamás se borren las huellas del pueblo resuelto a derrotar la ignominia!

Participar es un gesto rebelde en una época de rebeldía del pueblo insumiso de Bolívar. La flama de la Venezuela libre, forjada por las manos de sus hijos ha hallado en Hugo Chávez un celoso centinela y forjador de voluntades de los más humildes.

Haiman El Troudi  
1 abril 2005

## **PRIMERA PARTE: SOBRE LA PARTICIPACIÓN POPULAR**

### **1. QUÉ ENTENDER POR PARTICIPACIÓN POPULAR**

1. La participación no es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente.
2. Se habla de participación cuando la gente: a) asiste a reuniones; b) cuando sale a la calle a manifestarse a favor o en contra de algo; c) cuando de manera pacífica se niega pública y notoriamente a comprar, hacer o decir algo que la mayoría considera correcto, d) cuando vota en los procesos electorales, e) cuando ejecuta determinadas tareas: campañas de alfabetización, de vacunación, etcétera; f) cuando hace sentir su voz en una reunión. Todas estas son, sin duda, formas de participación, pero, a nuestro entender, la principal forma es la participación en la toma de decisiones que le afecten e involucren a otros y en el control de la ejecución y mantenimiento en el tiempo de las medidas adoptadas.
3. En ese sentido, la participación se convierte en una herramienta para derrotar la exclusión política. Al ejercer plenamente su ciudadanía, la gente recupera el verdadero sentido de la democracia, poder para el pueblo y del pueblo.
4. Desde la perspectiva de la revolución bolivariana, la participación abre espacios de encuentro entre los ciudadanos y sus gobiernos, posibilitando el desarrollo de políticas públicas altamente relacionadas con las expectativas y necesidades de la gente.
5. La participación es el camino para la conformación de la ciudadanía. Es conciencia política emergente.
6. En el marco de la democracia participativa y protagónica, la participación es una práctica que debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público.

### **2. LA PARTICIPACIÓN COMO PROCESO**

7. La participación no se decreta desde arriba. Implica un largo proceso de aprendizaje. Una lenta transformación cultural y, por lo tanto, sus frutos nunca se cosecharán de inmediato. Recordemos que en nuestro pueblo subyace aún una “cultura” de intermediación política, de la representación, del clientelismo, de profundas prácticas individualistas, heredadas de la IV República y del influjo perverso del neoliberalismo, presente en casi todas las relaciones humanas.
8. Los líderes comunitarios deben, por eso, ser prudentes al esbozar las metas. Es necesario evitar crear falsas expectativas.



9. El poder popular es un proceso que se construye a partir de cada logro colectivo que se alcanza. Cada uno de estos logros deben expresar serios avances en la inclusión de los otros. El poder popular debe expresar la confluencia y el mayor consenso posible para la acción por parte de los movimientos sociales, los partidos políticos, la institucionalidad y las voces disidentes de las minorías. Apoyarse en las propias fuerzas colectivas y la experiencia acumulada contribuye a elevar la conciencia ciudadana y, con ella, a elevar la confianza comunitaria en sus propias capacidades y potencialidades, es decir, la elevación de la autoestima colectiva. Ello implica, una valoración de todas las formas de participación de base que vayan apareciendo.

### **3. BARRERAS DE LA PARTICIPACIÓN Y CÓMO SUPERARLAS**

10. La transformación cultural requerida no es nada fácil. Hay que enfrentarse a múltiples barreras. Examinaremos aquí algunas de ellas.

#### **1. ESCEPTICISMO Y APATÍA**

11. Las prácticas utilitarias de los ministerios, gobernaciones, alcaldías y juntas parroquiales respecto a la participación, durante los cuarenta años del sistema político de democracia representativa, generaron una profunda desconfianza ciudadana respecto a las bondades de la misma.

12. Es muy común encontrar en las comunidades más excluidas un gran nivel de incredulidad y apatía. La gente está cansada de promesas incumplidas. Desconfía de la política y de los políticos.

13. Por otra parte, los logros ciudadanos en el ejercicio de la participación como resistencia al margen o enfrentada a las instituciones, generó en algunos movimientos populares una cultura de oposición permanente. Todo lo que huele a institución o institucional es, de por sí, algo dudoso, se le considera como un potencial enemigo. No se entiende que las instituciones en manos de personas que comparten un proyecto de sociedad humanista y solidario pueden ser muy útiles para despertar o consolidar la organización popular.

14. Es necesario vencer ese gran escepticismo y apatía reinante siendo muy consecuentes a la hora de prometer soluciones. Jamás se debe prometer lo que no se pueda cumplir.

#### **2) VENCER LA CULTURA CLIENTELAR Y DE OTORGAMIENTO DE FAVORES**

15. En Venezuela existe una profunda cultura clientelar y de mediaciones políticas. Todo se consigue a través de intermediarios que cobran de diversas maneras sus favores (políticos, económicos y de ascenso social). Hay que vencer la cultura paternalista del Estado repartidor de dádivas pero castrador de dignidades.

16. Hay que luchar por construir una nueva cultura que genere la convicción de que es a través de la organización y participación del pueblo cómo se logra derrotar la pobreza y edificar una sociedad libre, justa y de iguales.

17. Para ello es fundamental que los recursos con que cuentan las instituciones estatales para otorgar servicios y realizar obras en la comunidad no sean distribuidos de acuerdo a criterios individuales de tal o cual funcionario del aparato administrativo, sino luego de una consulta popular donde colectivamente se determinen los criterios de distribución de esos recursos.

18. Resulta de especial importancia enfatizar en el desarrollo de prácticas reflexivas, evaluar permanentemente los logros alcanzados a través de la participación respecto a las necesidades de coyuntura y estratégicas de la propia comunidad. Atreverse a pensar y entender lo que ocurre en la realidad en la cual se vive y participa, es el camino cierto para alcanzar la independencia de pensamiento y constituye el mejor antídoto contra la manipulación de la participación comunitaria. En este sentido, la educación popular y sus formas de entender la realidad, los conflictos y la necesidad de cambios la convierten en una herramienta de primer orden en la promoción y sostenibilidad de la participación.

### 3) BUROCRATISMO

19. No hay que confundir burocracia con burocratismo. La burocracia es el ejército de funcionarios que garantiza el cumplimiento de las metas del Estado y del gobierno y, como tal, es necesaria.

20. Otra cosa es el burocratismo, visto como el surgimiento de alcabalas, trámites y exigencias innecesarias que bloquean o impiden el logro de las metas de una administración.

21. El burocratismo tiende a multiplicar las instancias y exigencias para solucionar los problemas de la gente. Para lograr este propósito las instituciones suelen incrementar de manera permanente el número de funcionarios, abriendo paso a prácticas clientelares. Cada nuevo grupo de funcionarios eleva la cantidad de procedimientos y conlleva una cadena de lealtades que propician el surgimiento de la corrupción.

22. Además, el burocratismo posibilita el surgimiento de la corrupción, al multiplicar el papeleo, la discrecionalidad en la toma de decisiones y los grupos de intereses generados por la cultura clientelar.

23. El burocratismo es la antítesis del protagonismo ciudadano en la gestión de los asuntos públicos.

24. Para evitar el burocratismo habría que:

*a. Achatar la pirámide burocrática*

25. Acharar la pirámide burocrática evitando tanto en la institucionalidad como en las organizaciones de base el surgimiento de instancias intermedias y procesos artificiales. Las organizaciones deben construir formas de dirección que abran paso a formas de gestión donde los dirigentes sean simples facilitadores de las decisiones tomadas por la mayoría.<sup>1</sup>

*b. Simplificar los procesos*

26. Simplificar procesos, fusionar trámites, haciendo más expeditos los caminos para la solución de problemas, sin que ello implique un abandono de la calidad técnica ni la pertinencia de las soluciones.

*c. Desconcentrar y descentralizar las tareas administrativas*

27. La desconcentración<sup>2</sup> y la descentralización<sup>3</sup> de las tareas administrativas son iniciativas que contribuyen a derrotar el burocratismo. Ello demanda una distribución geográfica diferente de gran parte de los funcionarios, lo que evita que éstos se concentren en el centro de las ciudades capitales de estado en lugar de distribuirse equitativamente en todo el territorio, de modo que no sólo las clases adineradas tengan facilidad de acceso a los servicios públicos sino toda la población. No se trata de elevar desproporcionadamente el tamaño del Estado, sino de distribuir mejor a los trabajadores públicos.

4) VERTICALISMO Y AUTORITARISMO

28. Otra traba a la participación es el estilo verticalista, autoritario, de algunos dirigentes y cuadros administrativos que dirigen autoritariamente, pretendiendo “bajar” líneas de acción a las comunidades sin consultarlas en ningún sentido. Lo que interesa es que se ejecute lo indicado desde arriba, no existiendo preocupación alguna por convencer a la gente acerca de las propuestas que se levantaban.

29. La participación popular exige un estilo democrático de conducción, que incorpore a las bases al proceso de toma de decisiones. Tenemos que luchar por eliminar todo verticalismo ya que éste anula la iniciativa de las masas. Nuestro papel es el de orientadores y no el de suplantadores de las masas.

---

<sup>1</sup> Eso es lo que se llama modelo de gestión de pirámide invertida.

2. En lugar de que los servicios que proporciona el estado estén concentrados en el centro de la ciudad se busca colocarlos en los municipios o en las parroquias o en subdivisiones de éstas para que los vecinos puedan realizar diversos trámites administrativos más cerca de sus hogares, agilizando los mismos.

3. . El nivel central de una organización, a través de la descentralización delega en otros órganos locales la administración de un servicio, reservándose la generación de políticas. La desconcentrar además de delegar, faculta a órgano local para que tome decisiones de orden político.

30. Para lograr sus objetivos, los líderes autoritarios comúnmente utilizan el miedo, basado en la arbitrariedad, en aras de evitar la reflexión crítica, el pensamiento, la acción y las capacidades creativas de las personas,

31. No se debe confundir autoritarismo con ejercicio del gobierno con autoridad. La autoridad se apoya en el poder y la legitimidad, o lo que es igual, poder legitimado por la mayoría. Los líderes y gobernantes revolucionarios precisan prescribir el autoritarismo como herramienta empleada para imponer su visión de las cosas y, en esa medida, deben apostar por la generación de prácticas democráticas que privilegien el diálogo, busquen consenso y respeten las posiciones disidentes.

#### 5) ESCASEZ DE TIEMPO

32. Muchas veces solemos ponernos metas cuyos plazos son muy cortos e impiden la maduración de los procesos participativos.

33. Hay que tener claro que la participación necesita tiempo: tiempo para hilar una idea, tiempo para expresarse, tiempo para que unos reafirmen las ideas de los otros, tiempo para convencer, tiempo para concretar una idea en actividades prácticas, tiempo para señalar y resaltar las ideas correctas y esclarecerlas con argumentos.

#### 6) INCAPACIDAD DE ESCUCHAR

34. Todos hemos estado presentes en reuniones poco productivas en las que se impone un diálogo de sordos. En tales espacios, los argumentos de unos pretenden ser impuestos a los demás sin que las partes logren ponerse de acuerdo para escucharse.

35. No sólo durante las reuniones o mesas de trabajo se registra esta incapacidad de escuchar. Es común apreciar como determinados gobernantes o líderes, una vez instalados en sus cargos le dan la espalda a la propia gente que le confirió tal responsabilidad. Muchas veces éste no es un acto voluntario, las turbulencias y el agobio del trabajo impide que los representantes puedan escuchar a los grupos organizados y al pueblo en general. En este caso es importante que la acción popular explore vías junto a sus dirigentes para producir espacios de diálogo permanente.

36. Los gobernantes y líderes no pueden perder el contacto con la gente. Los líderes formales y naturales, así como todos los ciudadanos requieren practicar la cultura del debate. Por ello, es imperativo que nunca se cierre la brecha de contacto permanente entre las partes. Cuando esto ocurre, siempre la fuerza de las mayorías puede apelar a una protesta organizada para que sean escuchadas.

#### 7) INTOLERANCIA

37. Una de las actitudes que pone trabas a la participación es la intolerancia. Es habitual que en las reuniones de trabajo, surjan posiciones antagónicas, discrepancias de opiniones y divergencias de fondo y forma. No todos pensamos igual, no todos vemos los problemas por una única ventana. No puede ser que se quiera imponer una

sola visión a raja tabla. Es necesario ser tolerante; hay que adquirir una cultura de diálogo y de debate. Y esto sólo es posible si se abandona la idea de que uno posee toda la verdad y los demás están absolutamente errados. Si se acepta que las demás personas pueden tener, al menos, una parte de la verdad.

38. Nuestra norma debe ser la tolerancia. Todos y todas tienen el derecho de ser oídos respetuosamente, independientemente de que no se compartan sus criterios.

#### 8. DESCONFIANZA EN EL PUEBLO

39. Hay dirigentes que no confían en el pueblo, que consideran que dedicar horas a conversar con la gente es pérdida de tiempo.

40. Es necesario confiar en la capacidad creadora del pueblo y atreverse a liberar el potencial creativo de la ciudadanía. Una revolución como la bolivariana pasa por la emancipación de la inteligencia colectiva que se oculta entre los sinsabores de las derrotas, las frustraciones, la apatía y la resignación. Inventar o errar es la consigna que guía esta idea.

41. Una vez que la gente adquiere confianza en sí misma, en su capacidad creativa y en sus potencialidades de acción, eso redundará en una mejor disponibilidad para participar en nuevas empresas comunitarias, en la medida que se decide a organizarse para participar.

#### 9) IMPROVISACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO

42. Los funcionarios de gobiernos (local, regional o nacional), incluidos los revolucionarios, suelen aproximarse a las comunidades con una precaria preparación para ello. Muchas veces no saben quiénes son los que asisten a las reuniones ni cuáles son sus problemas. Defienden su dejación en la preparación de las reuniones argumentando acerca de las bondades de lo espontáneo.

43. Las organizaciones de base y los líderes comunitarios son muy sensibles cuando descubren la improvisación con la cuál actúa la burocracia ante los ciudadanos. Cuando se encuentran con un funcionario que se prepara de manera adecuada para su encuentro con la comunidad, éstos rápidamente suelen expresarle su respeto.

44. En la experiencia del municipio Caroní bajo la conducción del alcalde Clemente Scotto,<sup>4</sup> en la década de los noventa, la improvisación fue desterrada mediante la norma de trabajo consistente en la preparación de diagnósticos técnicos previos, llamados fotografías de la realidad. Esta información se otorgaba en las primeras reuniones de trabajo y constituía el punto de partida para los debates de planificación compartida entre comunidad y gobierno local.

---

4. Actual alcalde de Caroní, electo nuevamente en 2004.

#### 10) DIRIGENTE SABELOTODO

45. Una barrera tanto o más perniciosa que la anterior es la que produce el dirigente que se presenta ante la comunidad como una persona excesivamente preparada, que conoce al dedillo todos los problemas de la comunidad y sabe cómo resolverlos. Esta actitud promueve la pasividad. ¿Para qué participar si el dirigente tiene todas las respuestas?

46. Ayuda mucho más a la participación que un dirigente trate de estimular que sean los propios asistentes a la reunión los que hagan los diagnósticos y las propuestas, aunque el sepa de antemano cuáles serán las respuestas.

#### 11) EL ESPONTANEÍSMO DE LAS COMUNIDADES

47. La improvisación de los funcionarios tiene su complemento en el espontaneísmo comunitario. Éste pretende fundamentarse en el desprecio por los teóricos y la teoría, cuando en realidad revela un precario desarrollo de la sistematización, la revisión crítica de las experiencias y una limitada cultura de socializar la información entre todos los integrantes de las organizaciones o comunidades. No basta con hacer. La parábola popular que dice: “el camino del infierno está lapidado de buenas intenciones,” sintetiza los riesgos del espontaneísmo.

48. Éste no es otra cosa que una práctica comunitaria sin definición de objetivos, sin centrar esfuerzos, sin identificar los ámbitos reales de desarrollo. Los esfuerzos se dispersan en un afán de la acción por la acción.

49. Las comunidades y sus liderazgos deben estar alerta ante las expresiones de espontaneísmo que se presentan en su seno. Se debe convocar a la gente a que discuta y participe bajo una agenda construida de manera compartida entre todos los líderes de la localidad. La elaboración consensuada de los puntos y temáticas a tratar, así como el enfoque de las mismas, posibilita el emerger de la cultura de la sistematización, la evaluación compartida y el pensamiento reflexivo. Pero la agenda consensuada debe ser vista como un acuerdo mínimo que puede ser modificado y enriquecido por las propias comunidades en el diálogo de saberes que se genera en las asambleas, plenarias y mesas de trabajo.

#### 12) ASAMBLEÍSMO

50. Aún cuando las grandes asambleas aparecen como el espacio ideal de participación para mucha gente, no necesariamente lo son. Por el contrario, reuniones con una gran asistencia y falta de preparación pueden ser el lugar propicio para que líderes inescrupulosos manipulen a los asistentes a través de discursos muy floridos pero con escaso contenido. Los politiqueros con discurso radical, sin inserción social concreta, suelen defender el asambleísmo porque esto les permite capitalizar las reuniones sin que ello implique un real compromiso con el seguimiento de los acuerdos que de ella emanen.

51. Por eso la práctica aconseja que para agilizar la discusión de los problemas y la elaboración de los planes de trabajo sectoriales es conveniente recurrir a reuniones menores (entre 20 y 50 personas), que algunos han denominado mesas técnicas o comisiones de trabajo.
52. Les corresponde a estas mesas y comisiones profundizar el diagnóstico y establecer las modalidades de intervención social para la superación de necesidades o para cumplir expectativas.
53. Teniendo en cuenta lo anterior, no se puede negar, sin embargo, que las asambleas son el espacio privilegiado para hacer transparente los procesos de toma de decisiones y evaluar colectivamente si una decisión fue correcta o no. Las asambleas son el espacio para ratificar el norte de actuación de los equipos comunitarios.
54. Por eso, una vez concluido el trabajo delegado se hace necesario volver a las asambleas. En éste caso, todas y todos los miembros de la comunidad debaten y acuerdan las orientaciones centrales de interés e intervención.
55. Los líderes y organizaciones de base consustanciadas con la gente conocen las costumbres de los habitantes de un lugar, saben cuando se dan condiciones más favorables para que la gente asista a las reuniones y suelen contar con un calendario de actividades de acuerdo a estas consideraciones.
56. Pero no hay que confundir asamblea con asambleísmo. Éste es una desviación ultra democrática que pretende someter todo asunto a la discusión asamblearia hasta paralizar la dinámica de los procesos participativos de base.
57. Por otra parte, es errado considerar que quienes más participan en las asambleas son los que mejor trabajan por la comunidad. No hay que descartar que lo que esas personas buscan es sólo hacerse visibles, hacer presencia. En estos casos, el exceso de protagonismo impide una adecuada contribución al desarrollo de las tareas colectivas centrales.

### 13) FORMALISMO DECLARATIVO

58. Por lo general, suelen ser más activas en las discusiones las personas que poseen títulos universitarios, preparación especial, dominio del tema tratado o actitudes como líder. Este hecho configura una distorsión de las reuniones, por cuanto los oradores más aventajados del foro hacen prevalecer sus opiniones por encima de quienes poco intervienen, poseen limitaciones para armar su discurso o simplemente se inhiben para hacerlo.
59. Muchos de ellos se limitan a hacer intervenciones declarativas, de lucimiento personal, que no aportan al análisis ni a la solución de los problemas. En tales situaciones, se debe llamar la atención del exponente, en aras de que concrete su intervención.

60. No se trata de castrar el derecho que tienen los participantes de hacer uso de la palabra, sino de auspiciar el aprovechamiento del tiempo de todo el colectivo. Generar disciplina en las reuniones, concluir y tomar decisiones consensuadas, debe ser el norte de las sesiones de trabajo.

61. Por eso, nos parece muy valioso el siguiente principio que adoptó un grupo comunitario: el que interviene en una reunión asume la responsabilidad de ejecutar la tarea que propone. Eso elimina de inmediato el formalismo declarativo.

#### 14) PERFECCIONISMO

62. La realidad es siempre contingente, es decir, en constante cambio. La intención de comprensión acabada del mundo expresa mitos sociales pues la realidad cambia a cada rato y su abordaje demanda una buena dosis de improvisación. A menudo, muchas cosas dejan de hacerse por la escasa disposición a asumir riesgos que tienen determinados actores sociales e institucionales. Se aprecia una marcada tendencia a buscar mejorar indefinidamente un trabajo sin decidirse a considerarlo nunca totalmente acabado, lo que retrasa y, muchas veces, coarta muchas iniciativas. Esta actitud es conocida como perfeccionismo.

63. Los rasgos en la personalidad perfeccionista se expresan por medio de la combinación de los siguientes aspectos: se posee un deseo exagerado de constante mejora, un deseo por alcanzar metas excesivamente elevadas y preocupación por el concepto tienen los demás sobre el líder.

64. El perfeccionista suele repetir una misma tarea varias veces en un obsesivo intento por mejorar su desempeño, lo que supone mayor inversión de tiempo y recursos disponibles, por ende, el resultado, aunque logre ser óptimo, nunca será eficiente.

65. El perfeccionista emprende una tarea si está seguro que el resultado será perfecto, incuestionable, irrefutable. Esta circunstancia inhibe la creatividad y reprime el espíritu emprendedor que debe caracterizar a los líderes y gobernantes.

66. Por otra parte, la preocupación y la indecisión están presentes en todas las actuaciones de su vida, suele ser muy crítico consigo mismo y con los demás y nunca está satisfecho del todo. Asimismo, el perfeccionista suele fijarse más en los aspectos en que falla, concentrándose en cada error y en cada defecto, si comete un pequeño fallo es capaz de considerar mal hecho todo el trabajo.

67. En aras de superar las tendencias perfeccionistas, es aconsejable recordar que todos cometemos errores. Lo importante es saber asumirlos públicamente y reflexionar sobre ellos, con el ánimo abierto a la idea de procurar solucionarlos y a aprender de nuestros errores.

68. Se deben fijar metas realistas, alcanzables. Si los proyectos han sido debidamente socializados y validados por las mayorías, los errores serán objeto de un aprendizaje también colectivo.



#### 15) SECTARISMO

69. Sectario es quien defiende en forma ciega, no razonada, la “secta” a la cual él pertenece. Una “secta” puede ser un determinado grupo de amigos, un partido, una seccional o regional de ese partido, una federación sindical, un movimiento social, etcétera. Sólo la “secta” tiene la razón. Los demás, cuando no coinciden con ella, están equivocados y sus opiniones no merecen ni siquiera ser escuchadas y discutidas, sino ser aplastados, ridiculizadas, reprimidas.

70. Ser sectario es anteponer los intereses parciales de la secta a los intereses generales del proyecto por el que se lucha.

71. Existe sectarismo cuando en un ministerio, por ejemplo, los entes que trabajan en relación con el agro, en lugar de complementarse y trabajar en forma armónicas se dedican a competir entre sí, a ganar zonas de influencias, etcétera. Existe sectarismo cuando un partido dentro de un frente político desprecia a sus aliados, tratando de copar todos los puestos directivos importantes con su gente e impidiendo que los representantes de los otros partidos participen también de la dirección; lo mismo ocurre con una corriente sindical con respecto a otras, o un movimiento social con respecto a otros.

72. Es común percibir actitudes sectarias en ciertos grupos sociales, políticos o institucionales.

73. Las actitudes sectarias ensordecen, impiden escuchar a los argumentos de otros. El sectarismo se convierte en una traba para alcanzar el consenso duradero. El sectarismo es un obstáculo para la participación.

74. El sectario solo ve a través de los lentes de su organización. Para él, los demás no tienen razón. Quien no piense igual que él es su adversario.

75. El sectario busca imponer su verdad por cualquier medio, por ello limita las adhesiones y conduce a fracturas en la unidad.

76. Si un miembro de una organización distinta a la suya tiene un comportamiento que considera equivocado, sentencia como malos a todos los miembros de dicha organización. Quien no pertenece a su grupo es adversario y no le concede la posibilidad de cambiar.

77. No sólo se reproducen prácticas sectarias entre componentes de grupos ideológicamente antagónicos, también se evidencia entre tendencias identificadas con un mismo proyecto. El sectario tiene un comportamiento extremista que lo lleva a conformar fracciones incluso dentro de su propia organización.

78. El sectarismo es muy negativo porque conspira contra la unidad de los factores que deberían articularse y potenciarse mutuamente y enrarece el ambiente, creando rechazos y suspicacias que crean un ambiente desfavorable a la participación.

79. Para combatir al sectarismo, es preciso interpretar el espíritu de la participación como herramienta de transformación del ser humano mediante la discusión y los aportes de todos para arribar al mayor grado de consenso posible. Aceptar la diversidad, promover la tolerancia, asumir comportamientos de humildad, reconocernos como iguales, es la clave para erradicar el sectarismo.

#### 16) .DOGMATISMO

80. Ser dogmático significa razonar con recetas prefabricadas frente a los procesos sociales y políticos, sin analizar la situación real del país que se quiere transformar.

81. El dogmático es aquel que se aferra a ideas fijas, para él nada cambia. La realidad no es dinámica, sino que se reproduce en ciclos reiterativos. Sus reglas son inalterables y se convierten en la única verdad.

82. El dogmatismo es un acto de fe, incapaz de comprender la riqueza del mundo real, su diversidad y naturaleza contradictoria

83. El dogma se asume como una verdad absoluta, convertida en ley inalterable y declarada como cierta e incuestionable por quienes le siguen.

84. Son dogmáticos aquellos que repiten fórmulas y consignas revolucionarias que fueron válidas en situaciones históricas pasadas y en determinados países, pero que no pueden ser aplicadas a cualquier realidad sin más ni más.

85. Algunos dogmáticos suelen criticar a la revolución bolivariana por que no ha importado y adoptado las medidas que otras revoluciones asumieron. (régimen de partido único, persecución a la disidencia, etcétera). Dichos detractores no comprenden que nuestra revolución intenta construir un camino propio ni reproduce recetas, lo cual no implica que no se extrapolen experiencias exitosas de otras latitudes.

86. Son dogmáticos aquellos que no distinguen entre cuestiones de principios y cuestiones de orden táctico. Rechazan, por ejemplo, cualquier acuerdo con la burguesía, sin analizar antes la coyuntura política y la correlación de fuerzas.

87. La superación del dogmatismo se fundamenta en la comprensión de la singularidad de los procesos. No hay recetas, todo proceso es único.

88. Frente a la fraseología dogmática exijamos análisis concreto de la situación concreta.

89. La participación encuentra en el dogmatismo un obstáculo a las iniciativas creadoras. El dogmático no reconoce la riqueza de caminos y propuestas que nutren la transformación social que emprende la gente, siempre busca moldes para calzar la realidad a ellos.

90. En lugar de que el dirigente piense que sabe todo, es importante que entienda que hay mucho que aprender de los otros. Y no sólo de las más complejas y abarcadoras sino también de las pequeñas. Nadie puede subestimar una u otra experiencia, todas

cuentan y en cada una de ellas encontramos claves para continuar avanzando en la construcción de la democracia participativa y protagónica.

#### 17) USO DE CALIFICATIVOS PEYORATIVOS

91. Muchos líderes sociales y políticos han encontrado en la descalificación peyorativa de la disidencia una forma de control organizacional. En consecuencia suelen señalar que quienes discrepan por un punto de vista lo hacen porque son contrarrevolucionarios, anarquistas, trotskistas, oportunistas, escuálidos, golpistas disfrazados, etcétera, con la sola intención de aislar a los sectores críticos del colectivo comunitario y garantizarse el control de los grupos.

92. Estas prácticas contribuyen a dividir, a crear desconfianza; restan fuerza al compromiso y, a veces llegan a paralizar los proyectos.

93. Es necesario eliminarlas y, si no se logra, es necesario no elegir más a ese tipo de líder para ningún cargo de responsabilidad.

#### 18). EXCESO DE PRAGMATISMO

94. El pragmatismo es una actitud y pensamiento que valora sobre todo la utilidad y el valor práctico de las cosas. Los pragmáticos consideran que el único criterio para juzgar si algo es verdadero o falso es la prueba de la práctica. Los pragmáticos sobrevaloran el *hacer*. Lo que importa es hacer cosas, no pensar cómo hacerlas; conseguir resultados poniendo de lado muchas veces los aspectos éticos comprometidos en dicha manera de actuar. Desdeñan la teoría. Mientras menos se piense, medite y analice sobre las cosas que se hacen, mejores resultados se obtendrán.

95. La lógica nefasta del pragmatismo apela a la eficacia y a la eficiencia como argumentos justificadores de su acción.

96. Contra este sistema de creencias deben operar las fuerzas creativas y transformadoras de los revolucionarios. Se puede hacer las cosas rápido y bien, sin dejar de lado la teoría, la ideología, la mirada estratégica. Toda acción humana merece una reflexión asociada a ella.

### **4. LAS BONDADES DE LA PARTICIPACIÓN**

97. La participación permite que las comunidades crezcan y desarrollen valores y nuevas sensibilidades. Revisemos algunos de ellos:

#### 1). ELEVA LA AUTOESTIMA POPULAR

98. A medida que las personas van participando en los asuntos que le son propios y logran, con su organización y lucha, resolver sus propios problemas, se produce un cambio cualitativo con respecto a lo que antes existía, las personas comienzan a recuperar la confianza y se ven a sí mismas como sujetos que aprenden, transforman y

propician el cambio positivo. Constatan, al mismo tiempo, el poder de las comunidades organizadas.

99. Nuestra experiencia nos dice que los integrantes de las comunidades tienen potencialidades y experiencias que se liberan y se potencian en el encuentro con los otros, en espacios de participación compartida.

100. De allí, nuestro énfasis en cuidar cada una de las dinámicas que se llevan adelante en el proceso participativo, que van transformando a las personas de actores pasivos en actores o sujetos capaces de construir su propio destino.

## 2). RESPETO A LAS DIFERENCIAS Y SUPERACIÓN DE LAS DIVISIONES

101. En la medida que una comunidad organizada de base trabaja por alcanzar las metas consensuadas, se genera un proceso de reconocimiento de los “otros” como ciudadanos con iguales derechos. Ese proceso hace visible temas y agendas subterráneas como la del género, la diversidad sexual, las minorías étnicas o el respeto a la biodiversidad, enriqueciendo las prácticas comunitarias de base.

102. Por otra parte, un trabajo participativo en proyectos comunitarios facilita enormemente la articulación de todos los sectores progresistas y de la izquierda, tanto de los militantes de partidos como de los militantes sociales, como de gente sin partido porque permite hacer un tipo de convocatoria diferente. Para trabajar por un proyecto de esta índole no hay que adherir necesariamente a un partido, a un frente, a un movimiento. Por ejemplo, cuando la gente se involucra en instancias participativas en un gobierno local que se propone construir un proyecto de ciudad humanista y solidario; o cuando el estudiante participa en un proyecto de democratización de su federación estudiantil; o cuando el campesino participa en la construcción de un asentamiento o polo de asentamientos de acuerdo a un modelo que prefigure la nueva sociedad.

## 3) POLITIZACIÓN

103. La participación popular protagónica en las distintas instancias de gobierno hace que las personas involucradas en ella crezcan en conciencia política.

104. Hay que entender que la política no es propiedad de los partidos políticos. Tiene que ver con la preocupación y actuación sobre la sociedad. Viene del griego ‘polis’, que significa ciudad. Ya el filósofo griego, Aristóteles, decía que el hombre era un animal político.

105. Politización, por lo tanto, no es lo mismo que partidización. Una persona se politiza o adquiere conciencia política en la medida en que deja de centrar toda la atención en sus problemas individuales o de su pequeño grupo y empieza a ver los problemas en un contexto más global; una persona que es capaz de sobrepasar los estrechos límites de su localidad, sector, partido, gremio, grupo de opinión, tendencia, y asume como suyos los intereses globales de la sociedad de la cual forman parte. En

este sentido es que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se constituye en uno de los caminos para su politización de los ciudadanos y para dar viabilidad a un proyecto de emancipación común.

106. Es el proceso de toma de conciencia de la población sobre su condición ciudadana, es decir, con derechos y deberes que se concretan en espacios sociales comunes.

107. Una de las tragedias de este país es que el ejercicio de la política ha sido sustraído del ejercicio cotidiano de la gente siendo arrebatado por un sector que se llama a sí mismo profesional de la política y que, en definitiva, es el único que se siente con derecho a opinar, a decidir. Se ha llegado a hablar de “la clase política”, porque de hecho este grupo de personas se ha ido separando de los intereses generales de la población y se ha ido profesionalizando en el ejercicio de la política, en el discurso de la política<sup>5</sup>.

108. Hay que recordar que los grandes problemas de Venezuela no eran debatidos con el país. Las decisiones sobre el destino del ingreso petrolero, sobre la deuda, sobre todas esas cosas, fueron tomadas siempre por los cogollos. Quienes participaban eran los secretarios generales de los partidos. El pueblo era el eterno ausente. Ese era uno de los paradigmas de la democracia representativa.

109. Y esa es una de las causas que explica el porqué se ha generado en la población una dinámica de rechazo hacia los políticos y la política en general, cuando, en realidad, una de las cosas que hay que reivindicar es el ejercicio de la función política como la más excelsa actividad de servicio a la comunidad.

110. Cada vez más la gente rechaza las prácticas partidarias clientelares, poco transparentes y corruptas, que sólo se acercan al pueblo en momentos electorales, donde se pierde energía en luchas intestinas, de fracciones y pequeñas ambiciones; donde las decisiones son adoptadas por las cúpulas partidarias sin una real consulta con las bases y donde prima el liderazgo unipersonal sobre el colectivo.

111. La gente repudia crecientemente los mensajes que se quedan en meras palabras, que no se traducen en actos.

112. El proyecto bolivariano está tratando de realizar un proceso de politización de la población. Pero, para lograr esto, uno de los obstáculos son aquellos políticos profesionales que no entienden el proyecto de democracia participativa y protagónica, que no dejan que la gente se exprese, porque tienen más facilidad de palabra, porque tienen precisamente más capacidad de andar engullendo y deglutiendo cosas, y con ello impiden que la gente, en su expresión más sencilla, vaya viendo y abordando problemas para irles dando soluciones.

---

<sup>5</sup> Clemente Scotto Actualmente es el alcalde, electo por segunda vez, del municipio Caroní del estado Bolívar: CIFRAR: DOCUMENTO CITADO.

113. Criticar estas actitudes no significa desconocer que, en el sistema político de democracia participativa y protagónica, los partidos electorales continúan jugando un papel importante, pero la participación no se puede reducir a los partidos, va mucho más allá, se expande a muchos otros sectores sociales y no se limita a las agendas electorales sino que se realiza en la diaria acción comunitaria.

114. Se trata de un proceso de rescate nacional, y en todo caso local, del ejercicio de la política, porque la involución de la democracia llevó a la despolitización general de la población.

## **5. LOS PARTIDOS Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR**

115. Los partidos deben tomar conciencia acerca de la importancia de las organizaciones sociales y comunitarias, de los liderazgos de base extra partidarios que participan en la construcción de la democracia participativa y protagónica.

116. Es necesario que asumamos una nueva concepción de la política que la concibe como el arte de descubrir las potencialidades que existen en la situación concreta de hoy para hacer posible mañana lo que en el presente aparece como imposible.

117. De lo que se trata es de cambiar la correlación de fuerzas existente construyendo las fuerzas sociales y políticas que podrán hacer efectivos los cambios con los que soñamos.

118. Pero pensar en construcción de fuerzas y en correlación de fuerzas es cambiar la visión tradicional de la política que la reduce a la lucha relacionada con las instituciones jurídico-políticas y a exagerar el papel del estado; que piensa de inmediato en partidos políticos y en la disputa en torno al control y la orientación de los instrumentos formales de poder y donde los sectores populares y sus luchas son los grandes ignorados.

119. Pensar en construcción de fuerzas es también superar el antiguo y arraigado error de pretender construir fuerza política sin construir fuerza social.

120. Por eso, los cuadros políticos de la nueva época no pueden ser cuadros con mentalidad militar —hoy no se trata de conducir un ejército, lo que no quiere decir que en algunas coyunturas críticas pueda y deba hacerse un viraje en este sentido—, ni tampoco demagogos populistas —porque no se trata de conducir un rebaño de ovejas—; los cuadros políticos deben ser fundamentalmente pedagogos populares, capaces de potenciar toda la sabiduría que existe en el pueblo.

121. Y no hay mejor terreno para aplicar esta concepción de la política que la construcción de una verdadera democracia participativa y protagónica, donde cuadros políticos de nuevo cuño promuevan la participación popular en todas las esferas de la sociedad.

## **SEGUNDA PARTE : ORGANIZACIÓN POPULAR DE BASE**

122. Llamamos organizaciones de base a las formas asociativas comunitarias que se construyen desde la localidad, desde los referentes más cotidianos, para la realización de proyectos comunes o para la superación de dificultades a partir de un auto reconocimiento de las potencialidades y fortalezas acumuladas.

### **1. DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACIÓN POPULAR**

123. Si vamos a una comunidad podemos observar la existencia de diferentes organizaciones populares: asociaciones de vecinos, cooperativas y empresas asociativas, grupos culturales y deportivos, comités de tierra urbana, círculos bolivarianos, etcétera.

124. En materia de organización no existe un único camino. Aquí sólo queremos sistematizar aspectos claves que han sido utilizados en experiencias exitosas de organización popular en la base, en sus dinámicas iniciales.

125. Esperamos que las comunidades que comienzan a organizarse alrededor del llamado salto adelante (revolución dentro de la revolución) formulado por el Presidente Chávez, enriquezcan con sus experiencias los contenidos de este capítulo.

### **2. MOTIVACIONES QUE TIENEN QUE VER CON SU ORIGEN**

126. Gran parte de las experiencias organizativas de base emergieron asociadas a los temas siguientes:

#### *a. Consumo de servicios básicos*

127. Es en esta esfera comienzan gran parte de las experiencias organizativas de base. Alrededor de temas como servicios públicos, tarifas (electricidad, agua, derecho de frente, precios de venta al público, pasaje) se iniciaron importantes experiencias organizativas en Venezuela. En la medida que las formas organizativas crean espacios de reflexión, se cualifica la conciencia política de quienes participan en estas experiencias. Recordemos que en los noventa las mesas técnicas de agua fueron una de las experiencias más conocidas y exitosas de resolución compartida de un problema de la comunidad. Existen también interesantes experiencias en el ámbito de los comités de usuarios, como por ejemplo, los que boicotean determinados productos, como la prensa opositora.

#### *b. Territorio*

128. Otras experiencias organizativas de base nacieron asociadas al tema territorial claramente asociado a su lugar de residencia. Sin embargo, no existe un patrón único para ello. Mientras en Caracas la administración de la alcaldía bajo el mandato de

Istúriz<sup>6</sup> potenció la participación a través de las juntas de vecinos y consejos comunales, en algunas comunidades de la zona alta de Lara han utilizado las propuestas de comunidades agro-ecológicas para delimitar los territorios. Cada región debe encontrar su patrón territorial de actuación.

129. En este último aspecto, la experiencia de las asociaciones de vecinos resultó significativa para el resurgimiento de la participación popular en las décadas de los ochenta y noventa. Recordemos que una asociación de vecinos contaba con un territorio delimitado y una población no mayor de los 300 habitantes. Estos límites ciertos, este apego al lugar, sirvieron de control para evitar plantearse metas ilusorias, cuya resolución estuviese fuera de las capacidades y potencialidades de una comunidad.

130. Las experiencias organizativas de base en la nueva etapa deberán privilegiar el lugar de habitación de los participantes, cuidando de no importar liderazgos externos a las comunidades. Un auténtico líder bolivariano lo es con mayor nitidez en su propio lugar de residencia: el barrio, sector o vereda.

131. Es interesante observar que en las luchas que parten de la organización territorial las mujeres han jugado un papel de primer orden. Es en el ámbito comunitario donde los liderazgos son mayoritariamente femeninos. La cercanía del hogar permite a las madres de familia combinar sus compromisos militantes con sus deberes en el hogar.

132. Por otra parte, hay que superar los errores del pasado cuando organizaciones de izquierda se presentaban en una comunidad como personas que iban a dirigir sus actividades en relación con la superación de problemáticas sentidas por los ciudadanos. Muchas de estas personas fueron percibidas como “colonos de izquierda” como gente que llegaba para utilizar la comunidad para sus propios fines en vez de ponerse a su servicio.

133. Claro está, no todos los territorios son vecinales. Una universidad, una gran empresa (ejemplo: Alcasa, Venalum, Sidor) constituyen territorios concretos para la organización de base.

### *c. Identidad*

134. Otras organizaciones populares nacieron asociadas a la memoria histórica de una localidad, de un territorio comunitario concreto. El tema de la identidad se constituye en elemento de referencia clave para el inicio, desarrollo y éxito de cualquier experiencia organizativa de base. La movilidad poblacional de un territorio, su arraigo o desarraigo con una localidad concreta, inciden en gran medida en el impulso de cualquier propuesta participativa de transformación.

135. De allí que resulte de especial significación la reconstrucción de la memoria histórica de la localidad: averiguar las razones por las cuales se colocaron

---

<sup>6</sup>Aristóbulo Istúriz. Ex Alcalde de Caracas (1.992 – 1.996)



determinados nombres a escuelas, hospitales, calles o avenidas de un barrio o comunidad, para sólo mencionar algunos aspectos. En esos procesos reside buena parte de las claves de identidad sobre las cuales se soporta, mantiene y fortalece el trabajo asociativo de base.

*d. Empleo*

136. El empleo local ha sido trabajado de las motivaciones para organizarse a nivel territorial. Dados los desastrosos efectos del capitalismo neoliberal que descentra el empleo y produce desempleo, muchos trabajadores han tenido que idear estrategia de resistencias localizadas en los espacios comunitarios y esto suele potenciar la organización de base de largo aliento. Las experiencias autogestionarias, cooperativas y/o de pequeña empresa comunitaria que se establecen en estos espacios comunitarios contribuyen al desarrollo de estrategias de consolidación de la organización de base solidaria.

### **3. ASPECTOS PRESENTES EN TODAS LAS EXPERIENCIAS COMUNITARIAS EXITOSAS**

137. Creemos que es importante que quienes vayan a promover la participación en sus respectivas comunidades tengan en cuenta las enseñanzas obtenidas del estudio de múltiples experiencias exitosas.

138. En todas ellas hemos podido encontrar las siguientes características:

**Primero:** Se ha creado un colectivo para encaminar el trabajo en la comunidad que reúne a representantes de todas las fuerzas vivas de la misma dispuestas a trabajar por la comunidad. Un puntal de ese colectivo han sido los líderes naturales de dicha comunidad, aquellas personas que destacan por su capacidad de movilizar a sectores de la misma. Pero también han formado parte de él aquellas personas que representan actividades y servicios a la comunidad: como la directora de la escuela, el administrador del mercado, el médico, etcétera. Y también representantes de organizaciones políticas y de masas.

**Segundo:** Se ha tenido en cuenta las tradiciones culturales de la comunidad, su idioma, sus formas de expresión.

**Tercero:** Se ha contado con un local para reunirse dentro de la propia comunidad.

**Cuarto:** Han dispuesto de un mínimo de recursos propios para empezar sus actividades, y muchas veces es la propia comunidad la que los provee.

**Quinto:** Han convocado a las primeras reuniones a partir de las necesidades de la gente.

**Sexto:** Han comenzado por hacer un diagnóstico de la situación de la comunidad y de los recursos con que cuenta —tanto materiales como humanos—. Algunas han decidido hacer un censo para ver con qué y quiénes se pueden contar.

**Séptimo:** Han ordenado los problemas y establecidas prioridades de acuerdo a los recursos con que cuentan.

**Octavo:** Han estimulado la iniciativa creadora de los vecinos.

**Noveno:** Han contado con líderes dispuestos a oír a la gente y a tomar en cuenta sus opiniones.

**Décimo:** Sus dirigentes han evitado caer en actitudes paternalistas y han procurado que sea la gente misma quien resuelva sus problemas. No han impuesto pautas desde afuera, sino que han apoyado la propia iniciativa de la gente de la localidad. Ésta ha roto con la cultura política de hacer sólo lo que se baja desde arriba.

**Onceavo:** Han logrado elaborar un plan único de trabajo y luego han ido evaluando cómo marcha el plan y a qué resultados se va llegando.

139. Por su parte, algunas comunidades han logrado impulsar iniciativas que han dado muy buenos resultados como las que a continuación señalamos:

a. Buscar la forma de generar recursos propios para reinvertir en la comunidad, como, por ejemplo, buscar formas de tratar los desechos sólidos, Hacer actividades culturales y cobrar una pequeña entrada.

b. Dar atención a la persona que presta servicios a la comunidad; demostrando interés por su trabajo.

c. Distribuir lo que llega a la comunidad favoreciendo a los que más participan para estimular la participación. Por ejemplo, si llegaban entradas para una obra teatral se las ofrecían a los que más habían colaborado y era la propia comunidad la que determinaba quienes se lo merecían.

d. Tratar de buscar que quienes tienen más bienes se solidaricen con quienes tienen menos recursos en una comunidad de escasos recursos. Resultó excelente, por ejemplo, que se hiciera un listado de los propietarios de carros que estaban dispuestos a llevar enfermos al hospital gratuitamente. Se hicieron turnos para que siempre hubiese un carro a disposición de la comunidad y ésta reaccionó muy positivamente. Los malandros terminaron cuidando los vehículos de esas personas en lugar desvalijarlos. Es importante fomentar, despertar la solidaridad entre todos los miembros de la comunidad. Si a un vecino se le presenta una situación difícil en su ámbito familiar, se deben activar los mecanismos de ayuda al prójimo, de cooperación desprendida. De igual forma, esta práctica debe reproducirse en todos los estamentos y niveles de organización popular. Ningún miembro de la organización debe deshumanizarse ante los problemas particulares del compañero, nadie en la organización debe sentirse solo.

e. Buscar la integración y la cooperación de todos, tratando de distribuir las tareas incluidas en el plan de trabajo, de tal forma que se respeten las diferencias y habilidades de cada persona para que cada quien pueda dar lo mejor de sí en ellas.

#### **4. UN PLAN ÚNICO DE TRABAJO: CLAVE PARA UNIFICAR**

140. Este tema del plan único no es un punto de un largo listado. Ocupa un papel central en los resultados que se puedan obtener de la participación.

141. Y ¿por qué decimos eso?

142. Porque hemos constatado que están naciendo muchas organizaciones a nivel de la comunidad además de las ya existentes; pero que la mayor parte de ellas son

organizaciones sectoriales como las que surgen a los temas de: salud, educación, cultura, deportes, economía social; medios alternativos, etcétera.

143. No cabe duda que todas ellas son muy útiles a la comunidad, pero muchas veces suelen trabajar en forma muy poco coordinada, porque cada quien anda por su cuenta. Esto no es positivo porque limita mucho los resultados globales.

144. Hay que buscar fórmulas que permitan articular todos los esfuerzos de la localidad planteando objetivos y metas que sean comunes a estos diversos actores; donde cada uno ponga su granito de arena.

145. Hay que elaborar, por lo tanto, un plan único de trabajo que permita coordinar las actividades que los diferentes sectores desarrollen en la comunidad y utilizar en forma óptima todos los recursos humanos y físicos con los que ella cuente.

146. Este plan debe ser elaborado por la propia comunidad, después de realizar un diagnóstico lo más objetivo posible de la situación en que se encuentra. En el próximo capítulo hablaremos de este tema.

147. A partir de ese plan cada cual debe definir su papel para contribuir al logro de la estrategia planteada.

148. Deben distribuirse las tareas tomando muy en cuenta las diferencias de cada uno de los actores. A quien sirven excelentemente para cumplir una tarea de propaganda, pero que no son capaces de hacer un acta de una reunión; hay quienes tienen cualidades para promover actividades culturales, otros para hacer cursos de formación.

149. Las responsabilidades deben ser compartidas y asumidas públicamente por los participantes.

150. El plan único de trabajo debe contar con un cronograma. En él se debe especificar muy precisamente los actores que intervienen en cada una de las tareas que habrán de irse ejecutando.

151. La evaluación y seguimiento de las actuaciones debe ser permanente. Muchos proyectos fracasan porque nadie controla su ejecución. Pueden intervenir todos o una comisión delegada para tales fines.

152. Es aconsejable tener a mano una lista de verificación de resultados esperados. Esta guía permite a los evaluadores medir el desempeño del trabajo realizado y los logros. Lo ideal es que se reconozcan a tiempo las fallas para aplicar correctivos oportunos.

153. Un plan de trabajo único beneficia a todos y potencia la unidad de los sectores que en él intervienen, motivando a quienes por alguna razón habían permanecido apáticos.

## CONSEJOS COMUNALES

154. Pensamos que probablemente sean los consejos comunales (entendidos como organizaciones de base en espacios comunitarios reducidos) la mejor instancia de base de una comunidad para elaborar este plan, ya que ellos están conformado por representantes de las fuerzas vivas que activan en ella.

155. Suelen conformarse en el ámbito de lo que en Venezuela se ha conocido como asociaciones de vecinos, sólo que en este caso, no eligen una directiva, no requieren formalización legal, no cobran cuotas a sus afiliados, etcétera. Vecinos somos todos, es la premisa que distingue a esta instancia de organización de base.

156. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela faculta a la asamblea de ciudadanos como instancia de control y participación ciudadana. Los consejos comunales son la expresión organizativa de las asambleas de ciudadanos en el ámbito de una pequeña comunidad. En consecuencia, mediante su promoción y fortalecimientos se estaría contribuyendo con la edificación de la democracia participativa y protagónica.

157. A efectos de promover experiencias de diagnóstico participativo y presupuesto participativo, lo recomendable sería que en cada comunidad estuviese constituido un consejo comunal.

158. Dicha organización debería reunir a todos los líderes comunitarios, independientemente del sector al que pertenezcan o al área donde desarrollen su actuación (deporte, cultura, activismo político, voluntariado social, tierras urbanas, misiones, etcétera) se encuentran en un espacio unitario que posibilita el intercambio de experiencias, el diálogo constructivo y la articulación de esfuerzos.

159. Constitucionalmente, las decisiones que tome el consejo comunal tienen carácter vinculante. Es decir, obligan a los gobernantes locales a incorporarlas a su gestión, siempre y cuando, tales mandatos no violenten el ordenamiento jurídico vigente, contravengan los planes de desarrollo locales elaborados participativamente o establezcan compromisos imposibles de asumir por la municipalidad.<sup>7</sup>

160. Ante la deshumanización y desarticulación de las comunidades, es imperativo apostar a experiencias de intercambio y vinculación de la gente. Claro está que la solidaridad y hermandad entre quienes integran una comunidad no se decreta. Se trata de un proceso de lenta construcción que los concejos comunales pueden contribuir a edificar. El problema de uno debe llegar a ser el problema de todos.

---

7. Pendiente: cómo se hace para saber cual agrupación vecinal es la legítima, ENCASO de que haya intentos paralelos en un mismo territorio.

## 6. EL TEMA DE LA CONDUCCIÓN

161. Existen diversas experiencias y modalidades de dirección de las organizaciones (dirección vertical, horizontal, colectiva, por delegación, rotativa, etcétera.)

162. Las estructuras planas demandan, por lo general, un elevado nivel de conciencia y madurez política de los integrantes de la organización. Las verticales demandan transparencia en la elección de los representantes y un alto grado de disciplina.

163. En Venezuela se han registrado experiencias de ambos tipos. Sin pretender hacer un balance de ellas, sólo queremos señalar que hemos registrado elevados signos de frustración y prácticas clientelares en organizaciones donde prevalece el esquema vertical (partidos políticos, ONGs, movimientos sociales, entre otros).

164. En aquellos grupos de estructura horizontal (nuevo sindicalismo, mesas técnicas de agua, asamblea de ciudadanos, círculos bolivarianos, organizaciones cooperativas de largo arraigo, etcétera) donde prevalece el método asambleario y el acuerdo consensuado, para la toma de decisiones, el control compartido de los bienes y finanzas, la rotación de puestos y la revocabilidad expedita de liderazgos, se han observado determinadas tendencias a la anarquía funcional.

165. En todo caso, en tiempos de revolución, toda organización de base debe asumir prácticas en las que se adopte una nueva cultura política, donde se reivindique la tolerancia, el diálogo de saberes, la formación política ideológica, la cultura del debate constructivo y la construcción del consenso activo.

166. No cabe duda que los partidos y organizaciones de izquierda fueron durante mucho tiempo muy autoritarios. Todos los criterios, tareas, iniciativas, líneas de acción eran decididos por la cúpula partidaria, sin conocimiento ni debate con la militancia, limitándose ésta a acatar órdenes que nunca discutía y muchas veces no comprendía. Una actitud de este tipo aparece como cada vez más intolerable para la mayoría de la gente.

167. Pero al luchar contra esta forma autoritaria y verticalista de dirección se debe evitar caer en desviaciones de ultrademocratismo, que llevan a que se gaste más tiempo en discutir que en actuar, porque todo, aún lo innecesario, se somete a discusiones que muchas veces esterilizan toda acción concreta.

168. Al criticar con razón esta forma autoritaria de dirección se ha tendido en estos últimos tiempos a rechazar todo tipo de dirección.

169. Se habla de la necesidad de organizar grupos a todos los niveles de la sociedad y de que estos grupos apliquen una estricta democracia interna —ideas que evidentemente compartimos—. Lo que no compartimos es que se afirme que no hay que esforzarse por tratar de darles una organicidad común. En pro de la democracia, la flexibilidad, y el deseo de dar la batalla en muy diferentes frentes, se rechazan los esfuerzos por determinar las prioridades estratégicas y unificar su acción.

170. Para algunos el único método aceptable es el del consenso. Se argumenta que con él se busca no imponer decisiones sino lograr interpretar a todos. Pero este método, que busca el acuerdo de todos y que aparece como más democrático, a veces es mucho más antidemocrático, porque otorga derecho a veto a una minoría: al extremo que una sola persona puede impedir que se lleguen a implementar acuerdos que cuentan con un apoyo inmensamente mayoritario.

171. Por otra parte, la complejidad de los problemas, la amplitud de la organización y los tiempos de la política —que obligan a tomar decisiones rápidas en determinadas coyunturas— hacen casi imposible la utilización de la vía del consenso en muchas ocasiones, aunque se descarte su uso manipulador.

172. Creemos que no puede pensar en ser eficaz si no se cuenta con una conducción unificada que defina las acciones a realizar en los distintos momentos. Para lograr esta definición es preciso que se dé una discusión amplia, donde todos opinen y donde finalmente se adopten acuerdos que todos deben cumplir.

173. Es necesario combinar correctamente el centralismo con la democracia. Es esta última la que estimula la iniciativa de los militantes. Sólo la acción creadora en todos los niveles de la organización política o social es capaz de asegurar el avance de nuestras luchas. Una vida democrática insuficiente impide desplegar toda la iniciativa creadora de los militantes, con la consiguiente baja de su rendimiento. En la práctica, esta iniciativa se manifiesta en sentido de responsabilidad, en orden en el trabajo, en coraje y aptitud para resolver problemas, para expresar opiniones, para criticar defectos, así como en el control ejercido, con esmero de camarada, sobre los organismos superiores.

174. Sólo una correcta combinación del centralismo y la democracia torna eficaces las decisiones que se adoptan, porque el haber participado en la discusión y toma de decisiones compromete más a cada uno de los actores.

175. Lo que hay que evitar es pretender usar las mayorías estrechas para tratar de aplastar a quienes quedaron en minoría. Si la gran mayoría de los miembros de una organización no está convencida de las medidas a adoptar, es preferible esperar que la gente vaya madurando y llegue a convencerse por sí misma de lo correcto de esa medida. Eso evita las nefastas divisiones internas que suelen aquejar a los movimientos y partidos de izquierda y previene que se cometan errores de gran envergadura.

176. Por otra parte, otro elemento que ayuda a la unidad de la organización es la forma en que se componga su dirección. Durante mucho tiempo se pensó que una organización era más gobernable si estaba compuesta de la manera más homogénea posible, dejando de lado a cuadros que no reflejaban las posiciones mayoritarias. Hoy tiende a primar un criterio diferente: una dirección integrada por todas las fuerzas o corrientes presentes en dicha organización conforme a la correlación de fuerzas que allí se exprese parece ser la más adecuada, porque eso ayuda a que todas y todos se sientan más involucrados en las tareas. Si se margina a un grupo de la dirección, sus

seguidores tenderán a desentenderse de las tareas asumidas. Claro, convivir con corrientes de pensamiento distinto requiere ser capaz de poner en práctica una nueva cultura democrática, porque si no es así, se produce una olla de grillos y la organización se hace ingobernable.

#### 1) DIFERENCIA ENTRE DIRECCIÓN Y LIDERAZGO

177. Se pueden tener un cargo dirigente, y ejercer ese poder de dirección, pero no ser un líder. En este caso la gente obedece por disciplina, por temor, pero no por amor, por pasión.

#### 2) LIDERAZGO DE BASE

178. Ser líder es asumirse como facilitador de procesos, articulador de voluntades y potenciador de dinámicas de transformación.

179. El liderazgo para la transformación es aquel que emerge del trabajo compartido con sus iguales. En ese sentido, el liderazgo es una construcción social.

180. Un líder es aquel que da los pasos necesarios para superar las necesidades de su comunidad y trabaja para la construcción compartida de las expectativas comunes. Allí reside su legitimidad.

181. Por ello, se suele concebir al líder como aquel que analiza, convoca, interpreta e impulsa el sentir de un grupo. El líder es aquel que logra movilizar voluntades para asistir a sus convocatorias y planteamientos. En el marco de la democracia participativa y protagónica, ello solo es posible si está profundamente consustanciado con la comunidad con la cual se trabaja.

182. Hacer parte de liderazgo transformador es considerarse parte de un proceso de construcción de dirección compartida, de liderazgo social. Como dice el Presidente Chávez, es saberse una simple brizna de paja empujada por la fuerza indetenible del huracán revolucionario.

183. La concepción cuarto republicana concentraba en un individuo, en las dotes excepcionales de un hombre o mujer, la condición de líder. Desde esa perspectiva, la sumatoria de capacidades de comunicar, organizar, orientar, analizar era vista como el resultado de un esfuerzo personal y no como el producto de múltiples fusiones de experiencias colectivas que se expresan en el liderazgo comunitario.

184. A nuestro criterio, existen dos tipos de líderes comunitarios, los líderes naturales y los líderes formales.

##### *a) Líderes naturales*

185. Llamamos líderes naturales a todas aquellas personas que por su prestigio, sus conocimientos, su carisma social arrastran masas hacia acciones colectivas, y se incorporan a la participación, entusiastas, decididos a estar siempre en la primera línea de actuación. Estas personas son consultadas por los demás. Sabemos que hay muchas

personas que evaden asumir responsabilidades formales y, sin embargo, la comunidad los reconoce como líderes.

186. El líder natural nos da el toque de realidad por su ascendencia en la gente, por su contacto diario que le permite conocer bien los problemas que están golpeando a la población. Si queremos impulsar trabajos y tareas en las comunidades, la conquista de estos líderes para los objetivos que perseguimos es esencial. Lograr obtener su apoyo significa muchas veces haber recorrido más de la mitad del camino.

#### *b) Líderes formales*

187. Denominaremos líderes formales a quienes asumen roles de intermediación (política, social, cultural, deportiva, etcétera) de la comunidad a la cual representa ante determinadas instancias públicas. En consecuencia, son líderes formales los delegados ante el Consejo Local de Planificación Pública, los concejales y miembros de juntas parroquiales, los alcaldes y legisladores regionales, los representantes de clubes deportivos, entre otros.

188. Lo ideal es que los líderes naturales se conviertan en los líderes formales sin perder su frescura y vinculación con la comunidad. Pero si los líderes formales no son líderes naturales sería muy conveniente que intentaran llegar a serlo.

189. El líder formal debería facilitar un intercambio fluido entre las comunidades y los órganos de la administración pública. Son servidores públicos embestidos de autoridad llamados a ejecutar la gestión pública junto con los vecinos, las organizaciones populares de base, los partidos políticos y demás actores de su zona de influencia.

### 3) CUALIDADES DE UN LÍDER

190. A nuestro juicio, algunas de los aspectos que caracterizan a los líderes son:

- a. **Proactividad:** Una persona que participa en todas las actividades que le interesan a la comunidad, entusiasta, decidido a estar en la primera línea siempre.
- b. **Capacidad de convocatoria:** debe ser capaz de arrastrar gente,
- c. **Humildad:** capaz de escuchar y oír a los demás, de aceptar la diversidad, de ser respetuoso, tolerante e incluyente con la disidencia.
- d. **Transparencia:** que diga lo que piense y no oculte sus intenciones.
- e. **Consecuente:** sus actos y declaraciones públicas deben corresponderse con su vida privada. Honesto y austero.
- f. **Que viva como el resto de los ciudadanos** para que tenga credibilidad y exprese el mundo ideal en marcha.

### 5. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LAS REUNIONES

191. En las reuniones de la organización popular de base es aconsejable tener presente elementos tales como:

- a) *El lugar donde se realizará la reunión*



192. Preferiblemente aquellos sitios de fácil acceso y mayoritariamente consensuados entre los participantes.

*b) El horario en se celebrarán las reuniones*

193. Es recomendable establecer horas que no coincidan con las jornadas laborales, horario de comidas familiares, etcétera.

*c) ¿Quiénes participan?*

194. La lista de invitados debe ser consensuada y debe estar directamente relacionada con los objetivos de la reunión.

*d) ¿Quién dirigirá las sesiones?*

195. Los moderadores o jefes de debate normalmente se eligen en cada encuentro.

*e) ¿Con qué motivo se desarrollará la reunión?*

196. La agenda debe circularse previamente, caso contrario, debe elaborarse al inicio del encuentro.

197. En una sección anexa sobre el Método Invedecor se analizan con más profundidad dichos elementos.

## **6. APROVECHAMIENTO DE NUESTRAS EXPERIENCIAS ORGANIZATIVAS**

198. Desde hace tiempo en nuestro país, incluso antes del triunfo de la revolución bolivariana, han venido madurando diversas experiencias organizativas de base. Pero, al calor del fuego revolucionario, se han multiplicado y, fundamentalmente, han cualificado su actuación y han logrado cooptar espacios de toma de decisiones públicas.

199. Ofrecemos a continuación un listado de experiencias organizativas (seguramente existe muchas otras), a fin de ir levantando el inventario de dichas experiencias.

200. Sabemos que existen en nuestro país, como mínimo las siguientes experiencias:

- *partidos políticos electorales*
- *frentes amplios de trabajo*
- *organizaciones de resistencia*
- *comités bolivarianos (comités de tierras urbanas, de salud, de vivienda, alimentación)*
- *medios libres, comunitarios y alternativos (radios, televisoras y periódicos)*
- *sindicatos (trabajadores, empleados, amas de casa)*
- *mesas técnicas (mesas de agua, de riego)*

- *organizaciones relacionadas con la economía social y popular (cooperativas, cajas de ahorro, microempresas)*
- *misiones sociales (vencedores, lanceros, Robinson, Sucre)*
- *reservistas*
- *género (casas de base de la mujer)*
- *derechos del niño, niña y adolescente (comités de protección de niños, niñas y adolescentes)*
- *florentinos (unidades de batalla electoral y patrullas)*
- *frentes de luchadores sociales “Francisco de Miranda”*
- *frente cívico-militar*
- *gremios profesionales*
- *fuerzas políticas sectoriales (abogados, magisterio)*
- *federaciones (campesina, de trabajadores, de estudiantes)*
- *movimientos sociales (indígenas, LGBT, afrodescendientes, estudiantes)*
- *agrupaciones culturales (teatro, títeres, cuenta cuentos, músicos, danza)*
- *derechos humanos ◀*

## TERCERA PARTE : DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

*Reúnanse ustedes con la comunidad, reúnanse y vean, oigan los problemas. Hagan asambleas, pidan opiniones para hacer un diagnóstico del municipio, del estado con participación de las comunidades. Identificar los problemas de la comunidad con la propia gente, clasificándolos por sectores y prioridades... (Presidente Hugo Chávez, Taller de alto nivel. "El nuevo mapa estratégico", 12 y 13 de noviembre 2004)*

### 1. DIAGNOSTICAR PARA PODER TRANSFORMAR

201. Para poder transformar una realidad social hay que conocerla, y conocer no sólo sus características físicas: estado de la infraestructura, número de escuelas, puestos de salud, la economía, etcétera, sino también conocer a las organizaciones y personas que habitan en dicha comunidad, especialmente aquellas que juegan un papel muy activo en ellas, o lo que llamamos las fuerzas vivas de la comunidad. Este diagnóstico puede ser hecho por una persona que tenga una buena información sobre la comunidad (por ejemplo, el presidente de la junta parroquial, el director de la escuela, el director del ambulatorio), pero no cabe la menor duda de que es la gente de la propia comunidad quien mejor conoce la situación en que vive.

1) ¿QUÉ ES EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO?

202. Llamamos diagnóstico participativo (también conocido como diagnóstico comunitario o diagnóstico compartido) al diagnóstico hecho por un colectivo. Es un instrumento empleado por las comunidades para la edificación en colectivo de un conocimiento sobre su realidad, en el que se reconocen los problemas que las afectan, los recursos con los que cuenta y las potencialidades propias de la localidad que puedan ser aprovechadas en beneficio de todos.

203. Permite identificar, ordenar y jerarquizar los problemas comunitarios y, por ello, permite que la gente llegue mejor preparada a la formulación del presupuesto participativo.

2) ¿POR QUÉ HACER UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO?

204. Porque mientras la comunidad analiza y produce el diagnóstico va comprendiendo mejor su situación. Identifica los problemas y obstáculos que impiden su desarrollo, y le proporciona los elementos para establecer las prioridades. El diagnóstico sirve, además, como base para que los miembros de la comunidad planifiquen colectivamente actividades que les permitan mejorar su situación actual.

205. Existe una marcada diferencia entre un diagnóstico hecho por agentes externos a una localidad y aquel hecho por los propios vecinos.

206. Los planes de acción y las soluciones suelen ser más apropiados y eficaces cuando se basan en un análisis de los problemas hecho por las personas afectadas.

207. El diagnóstico participativo es una actividad del colectivo comunal, sin embargo, es conveniente que la comunidad cuente con el apoyo de facilitadores para explicar la metodología adecuada al proceso investigativo llevado a cabo por los sectores populares.

### 3) PROBLEMAS, NECESIDADES, RECURSOS Y POTENCIALIDADES

208. El objetivo del diagnóstico participativo es obtener información acerca de los problemas, las necesidades, los recursos y las oportunidades de desarrollo que tienen los habitantes de las comunidades.

#### *a) Problemas comunitarios*

209. Definiremos como problemas comunitarios aquellos asuntos que afectan el normal y digno desenvolvimiento social de los habitantes residentes en una localidad determinada: falta de servicios básicos (aseo urbano, electricidad, agua, cloacas, asfalto); inseguridad, desempleo, falta de infraestructura recreativa (canchas, centros culturales, parques, plazas); de infraestructura social (escuelas, ambulatorios, hogares de cuidado de niños, recreación), entre otros.

#### *b) Recursos comunitarios*

210. Definiremos como recursos comunitarios a las fortalezas presentes en la comunidad: talento humano (albañiles, artesanos, panaderos, ingenieros, mecánicos, maestras); vocación económica y productiva; elementos naturales (árboles frutales, minas, peces, playas, ríos); organización social existente (unidades de batalla electoral, patrullas, grupos culturales, deportivos, religiosos, comerciantes, grupos de voluntarios); líderes naturales; aspectos geográficos, entre otros.

#### *c) Oportunidades comunitarias*

211. Definiremos como oportunidades comunitarias los componentes ajenos a la comunidad que pueden ser empleados en su beneficio: los programas sociales del gobierno nacional (Mercal, misiones educativas, reservistas...); los planes de financiamiento popular nacional, regional o municipales (Foncrei, Banco del Pueblo, Banco de la Mujer, Fondemi, cajas de ahorro, bancos cooperativos, fondos de crédito regional, etcétera); las potencialidades del suelo, entre otros.

### 4) UTILIDAD DEL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

212. El diagnóstico participativo sirve para:

*a) conocer científicamente el lugar donde vivimos*

*b) establecer las prioridades con un criterio racional*

*c) construir un nosotros territorial*

*d) hacer que la comunidad tome conciencia de los diversos aspectos relacionados con los problemas que las aquejan*

*e) proporcionar espacios concretos para la organización y la participación de diferentes grupos comunitarios*

*f) proporcionar una base para elaborar un plan único de trabajo dirigido a la solución de los problemas comunitarios*

*g) recolectar datos que puedan proporcionar una base para el sistema de seguimiento, control y evaluación*

*h) contribuir a desarrollar el poder popular*

*i) incorporar racionalidad a las demandas*

5) ¿DÓNDE SE REALIZA EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO?

213. El lugar adecuado para la elaboración de los diagnósticos participativos (en términos concretos del mundo real) es la comunidad en su más pequeña expresión. Espacios pequeños tales como aldeas (en el caso de zonas rurales aisladas), vecindades, perímetros donde operan asociaciones de vecinos, urbanizaciones y demás referentes comunales donde cohabitan vecinos que cotidianamente se interrelacionan, se conocen y eventualmente hacen vida social, es decir, el área de lo que podría denominarse “consejo comunal.”

214. En el caso de que en una determinada área no exista tradiciones organizativas comunitarias, los diagnósticos podrían hacerse en los espacios cubiertos por las UBE y las subdivisiones a las que se llegó en determinados municipios o parroquias grandes.

215. Muchas veces no se logra trabajar en los espacios ideales para la participación, es decir, en espacios más reducidos, porque no se cuenta con los cuadros suficientes para atender un número mayor de entidades comunitarias. Esto ocurre especialmente en aquellos lugares donde no hay organización previa de la comunidad.

6) ¿QUIÉNES REALIZAN EL DIAGNÓSTICO?

216. El diagnóstico participativo es realizado por las personas que habitan en la propia comunidad. Puede estar apoyado inicialmente por un grupo de especialistas, pero la idea es que una vez que la comunidad se apropie de la metodología sea ella quien se responsabilice del proceso.

217. Es indispensable que dentro del grupo que realiza el diagnóstico se encuentren los líderes naturales, personas con distintas responsabilidades en la comunidad (cura, profesor, administrador de Mercal, el responsable de las distintas misiones, presidenta de la asociación de vecinos), etcétera.

#### 7) ¿CUÁNDO REALIZAR EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO?

218. Esta es la primera tarea que debe proponerse una comunidad que, a través de la participación de sus vecinos, quiere mejorar sus condiciones de vida y tener un papel más protagónico en la transformación del país. Es un paso inicial fundamental para saber donde se está parado. Desde allí debe arrancar todo el proceso participativo. No hacerlo sería como echar a la mar un barco sin un plan de ruta: viajaría a la deriva, conducido por los vientos y no por la mano del capitán.

#### 8) REUNIONES

219. El número de reuniones depende del método que se use<sup>8</sup> y de la realidad concreta de que se trate.

220. Es aconsejable realizar las sesiones del diagnóstico participativo durante los períodos de menor trabajo, cuando la gente esté menos ocupada y tenga más tiempo libre.

### **2. PASOS EN EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO**

221. Seguidamente presentamos un breve enunciado de los pasos que es necesarios dar y de las consideraciones que deben tenerse en cuenta para la implementación de diagnósticos participativos en cualquier comunidad.

#### 1) CONFORMACIÓN DE UN EQUIPO PROMOTOR

222. Se debe constituir un equipo promotor del diagnóstico, el cual servirá de facilitador al convocar a las actividades programadas, organizar el debate y sistematizar la información.

223. Para la conformación del equipo promotor se pueden emplear diversas fórmulas: por delegación a partir de la asamblea comunitaria, por medio de acuerdos entre las distintas fuerzas vivas presentes en la localidad, etcétera.

224. En este equipo pueden haber personas externos a la comunidad como facilitadores del proceso.

#### 2) CONVOCATORIA ABIERTA A TODA LA GENTE

225. Debe realizarse una convocatoria abierta y atractiva a todos los habitantes de la localidad sin distinción alguno. El ideal es que conquistemos a personas que hasta ahora no han apoyado al Presidente Chávez para que participen en este proceso.

---

<sup>8</sup>. Ver método de Hanlon resumido en anexo. Ver también otro anexo con el compendio preparado por ANROS a partir de los métodos invecor (proyecto nuestra América) y registro abierto (promoción socio-cultural Churuata

226. Es algo natural que los habitantes de una determinada área geográfica se interesen por los problemas que aqueja a su comunidad y estén dispuestos a proponer soluciones y a participar en la ejecución de las mismas.

227. Pero lo más usual es que asuman la tarea del diagnóstico los cuadros con más vocación participativa. Lo importante es que exista siempre un acceso abierto a las reuniones de tal modo que si algún miembro de la comunidad no se siente interpretado por quienes la representan, pueda expresar en ellas sus opiniones críticas.

228. Para realizar la convocatoria es conveniente apoyarse en los líderes naturales, así como en todas las fuerzas sociales y políticas que hagan vida en la comunidad.

### 3) REUNIÓN INICIAL PARA LLEVAR ADELANTE EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

229. Para iniciar el proceso de diagnóstico participativo es importante convocar una reunión de la comunidad (Consejo Comunal u organización de la comunidad que cumpla ese papel).

230. Los objetivos de esta reunión serían los siguientes: a) formalizar la iniciación del proceso del diagnóstico participativo, b) delimitar los linderos imaginarios de la comunidad para efectos del diagnóstico, c) presentar una fotografía de la comunidad y d) determinar el método que se utilizará.

231. La dirección del Concejo Comunal o entidad comunitaria debería tener un papel destacado en dicha reunión.

232. Además de su función, en cada sesión de trabajo, debe designarse a los responsables de determinadas acciones, a saber: a) un relator para que lleve la minuta de la reunión; b) un moderador para organizar el tiempo de las exposiciones sobre la base del consenso entre los presentes y orientar la dinámica de la reunión y c) coordinador de logística para prestar apoyo a los asistentes en cuanto a facilitar su desenvolvimiento en las sesiones de trabajo (asientos, café, papel, etcétera).

### 4) FOTOGRAFÍA DE LA COMUNIDAD

233. En la primera reunión de la comunidad, se debe describir la situación en la que se encuentra la comunidad. Debe presentarse como una fotografía de la misma. Conviene que esta actividad la realicen quienes tienen más conocimientos de la situación global de la comunidad: el jefe del ambulatorio, la directora de la escuela, el presidente de la junta parroquial, etc. Es conveniente tener una maqueta del vecindario donde se señale en forma clara y precisa: los límites del territorio, número de habitantes, el número de viviendas, escuelas, centros de salud, centros de trabajo, calles, caminos, manzanas, bodegas, el número de niños, de jóvenes, de adultos, de ancianos, la cantidad de individuos en determinados oficios, profesiones y labores, la cantidad de desempleados, de escolarización, promedio de nacimientos al año. Entre otros datos cuantitativos importantes sería conveniente señalar: la vocación económica y productiva de dicha área; las actividades económicas, las potencialidades del suelo, la

ubicación geográfica y de otros recursos físicos o naturales con los que cuente el sector.

234. También es importante señalar la presencia en territorio de las misiones y otros programas sociales del gobierno nacional, regional o municipal.

#### 5) IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES DE LA COMUNIDAD

235. Una vez obtenido la fotografía de la comunidad, se pide a los mismos asistentes que identifiquen los problemas más críticos o se decide realizar visitas a las comunidades para intercambiar con los habitantes de esa área e identificar con la gente los diferentes problemas y potencialidades de ésta.

236. Lo importante es que se logre tener un diagnóstico de los siguientes aspectos:

*a) los problemas de la comunidad*

*b) las necesidades más sentidas*

*c) las capacidades presentes en el vecindario*

*d) las potencialidades de la comunidad*

*e) las organizaciones, las instituciones, los oficios (herrereros, carpinteros), profesiones presentes en la comunidad*

*f) los conflictos intrafamiliares, entre vecinos, los abusos, el atropello, entre otras situaciones de convivencia*

*g) las tradiciones culturales, económicas, etc., de la comunidad*

*h) el catastro de casas, escuelas, centros de salud, centros de trabajo, familias, calles, bodegas, los líderes vecinales (políticos, sociales, deportivos)*

#### 6) FORMATOS PARA RECOGER LA INFORMACIÓN

237. El equipo facilitador debe diseñar formatos o plantillas que simplifiquen la recolección de la información. Si se dispone de recursos tecnológicos, es aconsejable diseñar sencillas bases de datos (lista que contengan los datos de interés que puedan luego ser llenados de forma manual). Esto posibilita la organización y el procesamiento de la información. Pero si no se dispone de esos recursos, se pueden usar papeles desplegados en la pared con el listado de los principales problemas, necesidades, conflictos, capacidades, potencialidades y otros datos relevantes.

238. En otros métodos los asistentes escriben en un papelito el o los principales problemas y luego los vuelcan en forma organizada en un desplegable.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>. Ver en anexo: Método de Hanlon abreviado.



## 7) CLASIFICACIÓN Y ANÁLISIS COLECTIVO DEL LISTADO DE PROBLEMAS

239. Después de la recolección de información, el equipo promotor organiza la información acumulada, ordenándola y sistematizándola para identificar sus elementos comunes.

240. En las sesiones de trabajo se debe estimular a que todos participen, opinando, comentando, reflexionando y debatiendo sobre su realidad. Para inducir esto, se puede preparar un listado de interrogantes, tales como:

- a) ¿Cuál es el problema que más te afecta?
- b) ¿Cuáles son las causas que lo originan?
- c) ¿Qué relación tienen los problemas que tú planteas con otros expuestos por otros vecinos?
- d) ¿Qué soluciones pueden emplearse para resolverlos?
- e) ¿Qué posibilidades reales existen de solución?
- f) ¿Cómo hemos aprovechado la capacidad técnica, artesanal, laboral y profesional que existe en la comunidad?
- g) ¿Cuál es el origen de los conflictos intrafamiliares y entre vecinos?
- h) ¿Estamos aprovechando los recursos y las condiciones naturales, organizativas, geográficas y económicas que tiene la comunidad?

241. En esta clasificación también pueden intervenir vecinos voluntarios, técnicos y maestros, sin que haya ningún requisito que limite la participación. Se debe tener muy claro que esta fase no prioriza problemas, sólo ordena el conjunto de proposiciones recabadas en las sesiones de trabajo. Se trata de una suerte de apoyo a la labor del relator.

## 8) JERARQUIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS

242. Los criterios para establecer las prioridades dependen del objetivo perseguido. Si lo que se requiere es un mapa de los problemas que la comunidad estima son los que más las afectan se podrían usar los criterios siguientes:

*a) Jerarquizar considerando su extensión o a cuántas personas afecta dicho problema.*

243. Este criterio supone una identificación de la magnitud de la población perjudicada por determinados problemas. Es muy diferente que un problema sólo afecte a una familia a que afecte a toda la comunidad.

244. Este criterio debe permitir determinar cuál es el impacto de los problemas fundamentalmente en aquellos sectores de la comunidad más vulnerables y socialmente excluidos, a fin de que la priorización de las carencias se corresponda con una práctica solidaria de apoyo inmediato a los más necesitados.

*b) Jerarquizar con base a su gravedad o intensidad*

245. Es evidente que una epidemia de conjuntivitis hemorrágica es mucho más grave que una epidemia de gripe. Con este ejemplo pretendemos ilustrar la manera como

pueden ser ordenados los problemas de acuerdo a su impacto social. En este sentido, deberán de poseer mayor prioridad aquellos problemas más sentidos por la comunidad, empleando como base de selección, la gravedad y urgencia que supone la solución de cada uno de ellos.

*c) Jerarquizar de acuerdo a la capacidad de resolución que tenga la propia comunidad*

246. Pero, si partimos de la base de que no todos los problemas comunitarios deben necesariamente ser resueltos por el gobierno local, regional o nacional, porque existen diversas carencias que afectan significativamente a la comunidad y que pueden ser solventadas por la acción organizada de los vecinos, es importante buscar una fórmula para colocar como prioritarios justamente aquellos problemas que puedan ser solucionados con las propias fuerzas de la comunidad.

247. 334. Esta consideración enuncia un desafío relacionado con la superación del paternalismo de Estado, cultura que es sembrada en los ciudadanos como una manera de mantener el clientelismo.

248. 335. Los líderes naturales e institucionales de las comunidades deben promover mecanismos de participación que contribuyan a generar conciencia pública en la búsqueda de soluciones.

249. 336. Temas como la recreación, la limpieza de la comunidad, la clasificación de la basura, la lucha contra la delincuencia, el cuidado de los niños de las madres trabajadoras, entre otros, constituyen ejemplos de situaciones y problemas que eventualmente la propia vecindad puede resolver.

250. Ello no implica, claro está, el abandono de las responsabilidades del Estado venezolano con sus ciudadanos, en la garantía de los derechos fundamentales. Allí donde la participación ciudadana no esté capacitada ni facultada para hacerlo, el gobierno o los poderes públicos deben asumir dicha responsabilidad.

251. Puede existir un problema como, por ejemplo, el colapso del sistema de aguas servidas, pero como este requiere grandes recursos del estado para resolverlo, no figura entre las prioridades indicadas porque no existe posibilidad inmediata de respuesta. En este orden de ideas, aquellas obras que la comunidad estima que no puede resolver con recursos propios, pero que urge resolver si se cuenta con recursos del Estado, deberían ser las que se lleven al proceso del presupuesto participativo municipal, para conformar el plan de inversión local.

252. El hecho de relacionar problemas con posibilidades de solución es clave para hacer crecer a las comunidades, para hacerlas sentirse fuertes y confiadas en sí mismas. Cuando las personas ven que los problemas que se abordan se resuelven, van sintiéndose cada vez más capaces de resolver cosas, van acumulando capacidad de ejecución; se sienten cada vez más protagonistas. Por desgracia, es un aspecto que no se suele tomar en cuenta.

253. Hay diversos métodos que permiten realizar una priorización de los problemas de acuerdo a los recursos con que se cuenta. Cada comunidad debe elegir el más apropiado. (Ver Anexo A: Método de Hanlon simplificado por Marta Harnecker)

254. Al término de todas las sesiones, el producto esperado es el listado completamente detallado con la información requerida.

#### 9) QUÉ HACER CUANDO NO HAY CONSENSO

255. Los consensos que han venido apareciendo a lo largo de los debates, deben refrendarse colectivamente. De no lograrse la aprobación de la lista de problemas, recursos y potencialidades en la plenaria de la comunidad, se deben seguir explorando nuevos intentos de generación de consenso, siempre y cuando se respete la opinión de quienes han participado a lo largo del proceso y se respete su constancia. Aquellos que, a pesar de haberseles invitado a participar por diferentes medios no lo hicieron, no pueden tener peso de opinión igual a aquellas que asistieron.

##### *a) Discusiones separadas por grupos específicos*

256. Si se quiere asegurar una participación plena de todos los miembros de la comunidad, tal vez sea necesario organizar discusiones separadas con grupos específicos (mujeres, jóvenes, deportistas, u hogares marginados). Las prioridades expresadas por estos grupos pueden compararse con las prioridades identificadas en el diagnóstico inicial, elaborado durante la clasificación y análisis colectivo de la información.

#### 10) OTRAS MANERAS DE CONSULTAR A LA COMUNIDAD

257. La participación puede expresarse a través de varias formas. La tradicional en el desarrollo de diagnósticos participativos se asocia a la realización de sesiones de trabajo con los miembros de la comunidad, sin embargo, existen otras formas de ir incorporando a quienes no asisten.

258. Destaquemos ciertos ejemplos: colocando buzones en sitios públicos (bodegas, canchas de bolas, en la escuela, en los salones de clase) con propuestas como por ejemplo: “Introduzca en este buzón la respuesta a la siguiente pregunta ¿Cuál cree usted que es el problema más importante de esta comunidad?, escríbalo y señale por qué usted piensa que es el más importante”. Pero algo parecido se puede hacer con los conflictos, con las capacidades, las potencialidades y otros datos relevantes. Se pueden colocar buzones por semana para cada aspecto o buzones simultáneos en distintos sitios.

259. Las mismas preguntas y planteamientos se pueden hacer a través de desplegables en la escuela, en la bodega o de murales donde los vecinos con pinturas o graffitis expresen la respuesta o por medio de sociogramas, de teatros invisibles donde un grupo del equipo promotor se coloca en paradas, en canchas, en bodegas y aparentemente comienza a confrontar puntos de vista sobre las situaciones de la comunidad, hasta

comenzar a involucrar al resto de los vecinos en la discusión. Mientras ese teatro se realiza, otro grupo del equipo promotor observa cómo se comportan y lo que van opinando los presentes que no son miembros del socio drama planificado. Posteriormente al socio drama, el equipo promotor se reúne y escribe lo que ha observado y escuchado.

260. El diario de registro, donde el equipo promotor va recogiendo opiniones y observaciones generales en la comunidad, durante una semana o quince días. Pero de la misma manera, en la escuela los alumnos pueden tener un diario de campo donde van acumulando información, como parte de sus trabajos en los proyectos pedagógicos de aula.

261. La encuesta, dirigida a recoger cuantitativamente información en una muestra de la comunidad, con respecto a la composición familiar, necesidades, aportes y propuestas de la familia y de la comunidad, profesionales, oficios, empleos y otros datos de las capacidades que conoce el resto del vecindario.

262. Pero sin duda, la forma más activa y que más permite un auto desarrollo de quienes asisten, es el diagnóstico que se realiza entre todos en una reunión o asamblea.

#### 11) PRODUCTOS FINALES DE UN ÓPTIMO DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

263. El estado ideal de productos que debería arrojar un diagnóstico participativo elaborado al calor de las comunidades, debería contener aspectos tales como sus problemas, conflictos, sus capacidades (oficios, profesión), sus fortalezas (suelos, ubicación geográfica, fábricas) sus organizaciones, sus líderes, saberes, necesidades de aprendizaje, su identidad (orígenes, tradiciones).

264. Resulta fundamental tener identificado a las empresas asociativas existentes o aquellas que deban constituirse para atender un requerimiento determinado.

265. Del mismo modo se debe haber clarificado qué aspira ser la comunidad, cuáles son las alternativas y soluciones, cuál es la comunidad que imaginan sus habitantes, aquella en la que sueñan.

266. Asimismo, identificar los líderes, la imagen de la comunidad que la mayoría aspira, la preferencia por las actividades deportivas, culturales y sociales, las prioridades y los posibles proyectos. Este consenso prepara las condiciones para que los vecinos decidan los proyectos factibles en los planes autónomos de desarrollo integral de la comunidad.

### 3. PLAN ÚNICO DE TRABAJO

267. Luego del diagnóstico y la jerarquización de los problemas, es necesario hacer un único plan de trabajo para toda la comunidad. Los planes serán diferentes, si se trata de problemas que pueden resolverse con el aporte de la comunidad, o si se requiere del

aporte estatal y la mano de obra proviene de la comunidad, o si la solución es totalmente estatal.

268. Lo importante en cada caso es elaborar colectivamente un plan de trabajo, y luego ir evaluando sus resultados. ◀

## CUARTA PARTE: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

*Como consecuencia del diagnóstico participativo, está el presupuesto participativo: que la gente participe en la elaboración del presupuesto... El método, dividir el municipio en varias partes, en parroquias, la parroquia en varias partes, hacer asambleas sucesivas. Ese es un instrumento o mecanismo de participación comunitaria para darle poder al pueblo... Ahora yo quiero que todos los alcaldes que tenemos, todos, debemos comenzar a aplicar el presupuesto participativo. Los que están llegando deben aprender rápido y los que han sido reelegidos y no lo han hecho deben poner especial atención, porque como ya pasaron 4 años y no lo hicieron. Me parece que pudieran estar ustedes invadidos por las viejas costumbres. Este es el momento de hacer un esfuerzo mayor. Los que están asumiendo cargo arranquen ya y los que lo han hecho sigan haciéndolo y, además, irradien el ejemplo hacia los demás. (Presidente Hugo Chávez, Taller de alto nivel. “El nuevo mapa estratégico”, 12 y 13 de noviembre 2004)*

269. Para desarrollar el tema del presupuesto participativo, hemos dividido el presente capítulo en cinco secciones. La primera está orientada a dar respuesta a un cuerpo de interrogantes asociados a la temática. La segunda aborda un conjunto de propuestas metodológicas para su implementación. La tercera señala dos posibles formas de realizarlo. La cuarta ofrece la estructuración de un cronograma. Y la quinta presenta algunas consideraciones finales.

### 1. PREGUNTAS Y RESPUESTAS

1) ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

270. Es el proceso a través del cual la población participa en la definición de los valores de los ingresos y gastos del presupuesto público municipal a invertir en las localidades, e indica en qué áreas deberán hacerse las inversiones y cuáles deben ser las obras priorizadas. A su vez, establece las prioridades de inversión del presupuesto público que manejan las Gobernaciones de Estado, los Ministerios y los órganos descentralizados de la Administración Pública.

271. De esta manera, el presupuesto deja de ser una caja negra elaborada y administrada por especialistas. Ya no son los técnicos o los gobernantes solos y a puertas cerradas, los que adoptan las decisiones sobre la política de impuestos y definen dónde se deben invertir los recursos obtenidos, sino que ahora junto a ellos participan en la toma de decisiones los representantes elegidos directamente por la población.

272. ¿De qué recursos materiales se dispone para los proyectos comunitarios?

*a) El presupuesto municipal*

273. El presupuesto municipal es administrado por las alcaldías y está constituido por las recaudaciones en el ámbito municipal (impuestos de patentes e industrias, derecho de frente, tributos a vehículos, etcétera) y por las asignaciones que recibe del gobierno nacional (situado constitucional), variando éstas según el número de habitantes de cada municipio.

*b) FIDES y LAEE*

274. Además del situado constitucional y de las recaudaciones municipales, las alcaldías y las gobernaciones, y también las comunidades organizadas pueden acceder a otras instancias de financiamiento pero únicamente para proyectos de inversión. Estas son: el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y fondos de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE).

275. Para acceder a estos fondos, los alcaldes, gobernadores y las propias comunidades organizadas deben presentar proyectos, pero no cualquier proyecto sino aquellos que contengan objetivos específicos que apunten a la solución de problemas concretos de una determinada localidad.

276. Todos los proyectos de inversión financiados por el FIDES, la LAEE o el presupuesto municipal disponible para tal fin deberían, a nuestro juicio, ser propuestos y avalados por las comunidades organizadas.<sup>10</sup>

*c) Las misiones sociales*

277. Además de todos los recursos financieros disponibles, en cada municipio es importante considerar tomar en cuenta otras inversiones realizadas por el gobierno bolivariano, por ejemplo, todo lo que invierte en llevar a delante las misiones sociales, porque de hecho éstos son recursos que gobierno central ha otorgado a las comunidades a través de diferentes servicios: educación, salud, alimentación. Tal realidad no puede ser olvidada al formular los proyectos y los presupuestos.

*d) Las obras que ejecutan los ministerios y gobernaciones*

---

<sup>10</sup> En los actuales momentos, se adelantan algunas actuaciones legislativas tendentes a derogar o modificar las leyes del FIDES y la LAEE, a fin de materializar el mandato constitucional que ordena la creación del Fondo de Compensación Interterritorial. De acuerdo a lo contenido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Fondo de Compensación Interterritorial está destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y a las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

278. Adicionalmente, los diversos ministerios, sus entes adscritos, las empresas del Estado y todo el conglomerado de entes y órganos de la administración pública nacional, descentralizada o desconcentrada, ejecutan acciones, adoptan medidas y realizan proyectos en los diversos municipios de la geografía nacional. Lo mismo procede con las gobernaciones.

279. Al momento de formular el diagnóstico, la comunidad junto con las autoridades correspondientes determinará las acciones, medidas y proyectos que, desde el nivel central y regional, deban ser implementadas en su localidad. Aunque los ministerios no están obligados a planificar la inversión con las comunidades, la implementación del presupuesto participativo municipal es una excelente oportunidad para crear esa nueva cultura.

*e) Los recursos no materiales*

280. Además de los recursos materiales ya señalados, las comunidades cuentan con otros recursos que muchas veces juegan un destacado papel para salir adelante: la creatividad de su gente, la iniciativa y de la audacia para proponer ideas ingeniosas acerca de cómo pueden resolverse problemas con los recursos de la propia comunidad.

281. Al respecto, revisemos algunas de las reflexiones del presidente Chávez sobre el tema: “Antes de los recursos financieros hay muchos otros recursos que hay que poner en juego, para la solución del grave problema que se nos presenta [...] creo que mucho más que el dinero, hace falta: capacidad, conciencia, coordinación, inventiva, creatividad, ¡eso hace mucha más falta que dinero! El hombre o la mujer que pone el corazón en lo que hace consigue recursos donde los incapaces se dan por vencidos.”<sup>11</sup>

2) ¿EN QUÉ GASTA LA ALCALDÍA?

282. Anteriormente nos referimos al origen de los recursos con que cuenta la alcaldía. Pero, ¿en qué gasta la alcaldía estos recursos?

283. Suele ocurrir que la mayor parte del presupuesto de las alcaldías se destina al pago de los salarios de los funcionarios municipales (nómina), al mantenimiento del aparato y la prestación de servicios (redes de agua, iluminación, limpieza urbana, mantenimiento de locales públicos, salud, educación (sólo aquella mínima parte que corresponde a las alcaldías), transporte, cultura y recreación, etcétera), quedando generalmente muy pocos recursos para la inversión en nuevas obras que beneficien a las comunidades.

284. Pero esta circunstancia no puede ser un obstáculo para el pueblo organizado ni para sus gobernantes, siempre y cuando ambos estén determinados a promover la

---

<sup>11</sup> Reunión de Gobernadores y Alcaldes, Fuerte Tiuna, 12 y 13 de agosto de 2004. Mci, Caracas, 2004.



transformación de su realidad y a promover el desarrollo humano y económico sin atentar contra el medio ambiente.

285. Mientras más escasos sean los recursos, más importante es que el máximo de vecinos participe en el proceso de toma de decisiones acerca de cómo distribuirlos y de cómo generar nuevos recursos.

3) ¿QUIÉN DECIDE LOS PROYECTOS QUE SE EJECUTARÁN?

286. Los vecinos de cada comunidad deben ser quienes tomen las decisiones. El prerrequisito para ello es su participación activa y decidida en las sesiones ordinarias y extraordinarias de trabajo que se organicen para tal propósito.

4) ¿DÓNDE SE ELABORA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

287. A diferencia del diagnóstico participativo que se realiza en comunidades pequeñas, el área natural del presupuesto participativo es el municipio (aunque en el caso de municipios muy grandes es aconsejable realizar la mayor parte del trabajo por parroquia y, más aún, por subdivisiones dentro de las parroquias). Cada municipio o parroquia se puede dividir en zonas que contienen a su vez varios espacios comunales. En secciones siguientes se presentan los criterios para realizar dicha zonificación.

5) ¿CUÁL ES EL ESPACIO IDEAL PARA EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

288. La forma de llevar adelante el presupuesto participativo municipal debe adaptarse a las condiciones concretas de cada lugar: hay que tomar en cuenta la densidad de la población del municipio y el grado de organización popular alcanzado en él. No es lo mismo un presupuesto participativo en un área rural poco poblada que un área urbana densamente poblada.

289. En las comunidades rurales pequeñas el presupuesto participativo puede trabajarse directamente a nivel municipal o parroquial.

290. En los centros poblados y ciudades pequeñas se puede trabajar a partir de divisiones geográficas tales como la utilizada por las UBEs<sup>12</sup>.

291. En las ciudades grandes, las experiencias del presupuesto participativo pueden darse a partir de una subdivisión del área geográfica que corresponde a una UBE (circuitos, secciones, etcétera).

292. Pero hay que tener en cuenta que las áreas que se establezcan en los inicios probablemente no tendrán que ver con definiciones acerca del espacio más adecuado para desarrollar el proceso del presupuesto participativo sino que estarán relacionadas con cantidad de cuadros con que se cuente para impulsarlo. Mientras más organización previa exista en un municipio o parroquia, y mientras más cuadros preparados para

---

<sup>12</sup> Unidades de Batalla Electoral.

promover la participación se tenga, hay más posibilidades de que el proceso pueda realizarse en los espacios más adecuados.

6) ¿CÓMO GARANTIZAR EL MANEJO TRANSPARENTE Y COLECTIVO DE LA INFORMACIÓN?

293. El proceso del presupuesto participativo exige que haya una completa transparencia informativa acerca de los recursos con que cuenta la alcaldía, la forma en que se licitan las obras, el monto de recursos destinado a cada obra, el cronograma de ejecución de la obra, etcétera.

294. Además de la información que provenga de las autoridades de la alcaldía en reuniones públicas, se debe procurar publicar estas informaciones en algún órgano de difusión sea de la alcaldía o privado.

295. Se puede aprovechar la tecnología de la información para dar mayor difusión al proceso.<sup>13</sup>

7) ¿CON QUÉ EQUIPO HUMANO DEBE CONTAR LA ALCALDÍA PARA ASUMIR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

296. Debiera existir, adscrito a la Dirección de Participación Popular de la Alcaldía correspondiente, un equipo que se ocupe de la promoción institucional de las jornadas de presupuesto participativo en todas las comunidades que comprenden el municipio, así como de la facilitación de todos los procesos inherentes a él. Este equipo debería ser el responsable del trabajo del presupuesto participativo asociado a la alcaldía y debería estar conformado por operadores de la Dirección de Participación Popular y otros funcionarios de la alcaldía que puedan reforzarle.

297. Para efectos prácticos, denominaremos EPPA al Equipo del Presupuesto Participativo de la Alcaldía.

8) ¿QUIÉN ANIMA A LA COMUNIDAD A PARTICIPAR EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

298. La animación a la comunidad para que participe es un proceso permanente, transversal y compartido. Tanto los agentes de la alcaldía, como los promotores socioculturales, los miembros de los consejos locales de planificación pública, los líderes naturales e institucionales y todos los vecinos que quieran, deben contribuir a la animación.

---

<sup>13</sup>. Desde la óptica de la racionalidad comunicativa transparente, las informaciones sistematizadas en los inventarios locales, y vertidas en los sistemas de información serán del dominio público. Bajo la modalidad de información colectiva en el caso de los inventarios no automatizados, y de software libre, en el caso de los sistemas de información computarizados.

258. 29. 293. Hechos los inventarios con la participación directa de los actores sociales, cualquiera podrá contar con dicho conocimiento para aprovecharlo y seguir enriqueciéndolo. 293. Hechos los inventarios con la participación directa de los actores sociales, cualquier persona podrá contar con dicho conocimiento para aprovecharlo y seguir enriqueciéndolo.

299. Por circunstancias propias de la especificidad vecinal, se observará una diferenciación normal durante la animación comunitaria. Una promovida por los agentes externos que intervienen en la localidad y otra asociada a las iniciativas populares. Ambas son complementarias, y deben articularse.

300. Mientras el EPPA convoca a las comunidades a través de afiches, pancartas, perifoneo, cuñas radiales o televisivas, anuncios de prensa y demás medios de difusión; los vecinos y sus liderazgos naturales apelarán a la invitación casa por casa, a la información cara a cara, el uso de medios de comunicación alternativos comunitarios. Donde sea posible, los medios alternativos deben tratar de cubrir y divulgar los debates de las plenarias.

## **2. PROPUESTA METODOLÓGICA**

301. A continuación exponemos los pasos que, dentro de lo posible, deberían ser contempladas en todo proceso de formulación del presupuesto participativo.

302. Eso no significa que ésta sea una receta inalterable, se trata, por el contrario, de una propuesta de procedimiento que puede y debe ser enriquecida con todas las ideas y sugerencias que hayan surgido a partir de la reflexión y de la experiencia práctica de los gobernantes locales y las comunidades organizadas.

### **1) ZONIFICACIÓN**

303. A efectos de facilitar la elaboración del presupuesto participativo, es conveniente dividir cada centro poblado por zonas. Dichas zonas son espacios territoriales menores claramente definidos, donde se deberían realizar las asambleas del presupuesto participativo.

304. Nos parece recomendable usar como criterio para la demarcación de las zonas el mismo criterio que se ha usado para demarcar las áreas electorales.

305. Dentro de esa área geográfica hay que buscar el lugar más adecuado para que la población se reúna. Probablemente el espacio más conveniente sea una escuela.

306. En un municipio o parroquia podrán conformarse tantas zonas del presupuesto participativo como áreas electorales existan.

307. Teniendo muy claro que el presupuesto participativo es un proceso abierto a todos los vecinos y no sólo a los que se sienten identificados con el gobierno, una zonificación basada en las áreas electorales permitiría aprovechar todo el potencial organizativo acumulado en las UBEs durante el proceso del referendo.

308. Dentro de una zona pueden existir varias organizaciones comunitarias de base o consejos comunales.

## 2) DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR ZONAS

### *a) Criterios de distribución: carencias, densidad, prioridades temáticas y participación*

309. Hemos dicho que la Alcaldía debe fijar la cuota del presupuesto municipal que le corresponderá a cada zona para la ejecución de proyectos del año siguiente y debe hacerlo considerando una serie de criterios. A nuestro juicio, al menos cuatro deberían ser considerados: aquel asociado a las carencias comunitarias, a la densidad poblacional, a las prioridades temáticas elegidas por las comunidades y el grado de participación de los vecinos en las actividades de la zona.

310. Hay quienes preparan un mapa de carencias de cada zona. Este mapa muestra el cuadro general de la situación de la comunidad. Un diagnóstico participativo previo que analiza las carencias en infraestructura y servicios de cada localidad ayuda a preparar esa información.

311. También es importante considerar la cantidad de personas que habita en cada zona y la prioridad temática elegida.

312. Es conveniente agrupar los problemas en algunas temáticas como, por ejemplo: saneamiento ambiental, vivienda, pavimentación integrada (asfalto, red de agua, red de desagüe pluvial), educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, organización de la ciudad y pedir a los vecinos que establezcan tres prioridades temáticas. Conocer cuales son las principales temáticas elegidas a nivel de la ciudad es un indicador importante para los planificadores.

313. Por último, ha dado muy buen resultado estimular la participación, asignando un mayor porcentaje de recursos financieros a aquellas comunidades que en igualdad de condiciones en cuanto a densidad y carencia, muestren un mayor desarrollo organizativo y prácticas de mayor participación protagónica.

314. Para establecer el grado de carencia de servicios e infraestructuras en una zona, se pueden asignar porcentajes a cada problema a través de una escala determinada. Así, por ejemplo, el alumbrado público posee una carencia de 50 por ciento, representa que aproximadamente la mitad de la zona no posee en sus calles dicho alumbrado.

315. Una zona densamente poblada y con grandes carencias debe recibir mucho más recursos que una zona con poca densidad. Sería muy injusto que el presupuesto se distribuyese en forma igualitaria entre las zonas que presentan desniveles.

316. Una zona cuyas comunidades practiquen ejercicios permanentes de participación ciudadana en los asuntos públicos debería ser premiada con una asignación mayor que aquellas que poco o nada participan. Esta práctica promueve a la larga, la motivación a participar en todas las comunidades.

317. Ahora bien, ¿qué proporción debe dársele a las carencias, a la densidad y a la participación?

318. Esta interrogante debe ser atendida por los gobiernos locales quienes, con base a su especificidad concreta sabrán en qué cuantía hacer uso de los tres criterios enunciados.<sup>14</sup>

*b) Todos los recursos deben ser incorporados*

319. Todos los recursos disponibles, sin excepción, deberían ser incorporados al presupuesto participativo y distribuido a cada zona. Recordemos que tales recursos provienen de aquella porción del situado que no se ha destinado al gasto administrativo, del pago de impuestos, y de fondos del FIDES y la LAEE.

320. Del mismo modo, los ministerios y sus entes adscritos, así como las empresas del Estado y las gobernaciones que en sus planes operativos y presupuestos ordinarios tengan recursos destinados para ser ejecutados en determinadas comunidades pertenecientes al municipio en referencia, deben evaluar con las propias comunidades la pertinencia de tales proyectos, para que no suceda lo que en el pasado ha ocurrido con frecuencia: que, desde el nivel central, se planifican obras que no están consustanciadas con los requerimientos inmediatos de las comunidades.

3) ACTORES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

*a) Los vecinos*

321. El proceso del presupuesto participativo es un proceso democrático, abierto a todos los vecinos interesados, sin color político o nacionalidad. A las reuniones plenarios y a las reuniones por áreas más pequeñas puede asistir el que quiera.

*b) Los delegados*

322. Pero no todos los vecinos tienen igual compromiso con el proceso. Los más entusiastas y comprometidos se transforman en sus activistas y deberían cumplir la función de delegados del presupuesto participativo.

323. Los llamados “delegados” del presupuesto participativo, son aquellas personas en quienes la comunidad delega la tarea de recoger los problemas de las distintas comunidades y de participar luego en el seguimiento de todo el proceso del presupuesto participativo. Ellos son los grandes activistas del proceso: movilizan a la comunidad, actúan como canal de conducción de sus aspiraciones, fiscalizan la aplicación de los recursos a las obras priorizadas y la ejecución de las mismas.

324. En los lugares donde existe tradición organizativa y de lucha, los activistas del presupuesto participativo suelen ser los líderes naturales de dichas comunidades.

---

<sup>14</sup>. Sobre este tema recomendamos leer el libro de Tarso Genro y Ubiratan de Souza: Presupuesto participativo (*La experiencia de Porto Alegre*). Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1998. Allí el autor propone cómo hacer en estos casos.

325. Los delegados deben ser electos en las reuniones del presupuesto participativo. Pueden elegirse tantos delegados como lo considere conveniente la comunidad, siempre y cuando su número no sea un impedimento para realizar fluidamente las tareas. La idea es que el número de delegados no entorpezca la fluidez de la comunicación en las reuniones. Los delegados están obligados a rendir cuentas mensuales en asamblea a las comunidades que los eligieron.

326. Al proponer este criterio de elección de los delegados lo que se busca es estimular la participación. La idea es que quien moviliza más gente a las reuniones pueda elegir más delegados.

327. La principales funciones del delegado son:

- movilizar a la comunidad y recoger las prioridades temáticas y de obras
- coordinar, junto con los consejeros<sup>15</sup>, el proceso de debate con la población acerca de las obras a jerarquizar
- actuar como canal de conducción de las aspiraciones de la comunidad que representan
- fiscalizar la aplicación de los recursos a las obras priorizadas y la calidad de su ejecución
- fiscalizar la actuación de los consejeros

*c) Los consejeros*

328. Mientras los delegados se preocupan de los problemas más inmediatos de su área: pavimentar una calle, una obra de alcantarillado, etcétera, el consejero discute temas más amplios y debe pronunciarse sobre las obras que deben realizarse en la ciudad como un todo tomando en cuenta las prioridades establecidas en las reuniones del presupuesto participativo.

329. Deben compatibilizar las demandas de la población con las de la alcaldía y puede ocurrir que tengan que priorizar obras que no corresponden a la zona por la que fueron electos. Deben tener la capacidad para analizar el conjunto de los problemas y para explicar y convencer a sus electores de lo correcto de sus decisiones, aunque ellas no los favorezcan en lo inmediato.

330. Ellos son, entonces, los que toman las últimas decisiones sobre las obras que deberán ser realizadas.

331. La población, que ya eligió sus prioridades por democracia directa, delega su representación en estos consejeros para que elaboren en cogestión con el gobierno municipal y el consejo local de planificación pública, el presupuesto público y el plan de obras para el año siguiente.

---

<sup>15</sup> Nos referimos a los consejeros del presupuesto participativo, más adelante hablaremos de ellos.

332. Deben elegirse dos consejeros por cada zona del presupuesto participativo. Su mandato dura un año, pero si llegan a perder la confianza de sus electores, como se trata de una representación delegada que emana de una democracia directa, los consejeros podrán ser revocados por el foro de delegados en cualquier momento.

333. Dentro de lo posible los consejeros deben recibir un pequeño curso de las nociones fundamentales necesarias para entender el tema del presupuesto. El EPPA debe contribuir en dicho curso.

*d) El equipo de la alcaldía que promueve el proceso*

334. Como ya hemos mencionado, debe haber un equipo de la alcaldía dedicado a promover y facilitar este proceso.

335. El Equipo del Presupuesto Participativo de la Alcaldía (EPPA) será la instancia responsable de articular todas las actividades inherentes al desarrollo de las jornadas de presupuesto participativo.

336. Deberá preparar las grandes asambleas y las reuniones del Consejo del PP, y articular sus relaciones con la comunidad a través de los coordinadores zonales.

337. Al mismo tiempo deberá articularse con el Consejo Local de Planificación Pública. Del trabajo mancomunado de ambas instancias junto a las comunidades dependerá el éxito deseado. En el caso de que el Consejo Local de Planificación no esté funcionando el alcalde deberá buscar una fórmula para que el proceso del presupuesto participativo no se detenga.

*e) Asesores zonales*

338. Para llevar adelante el proceso es conveniente que cada alcaldía tenga un personal exclusivamente encargado de atender una zona del presupuesto participativo, independientemente de que ese cuadro provenga de alguna de las direcciones de la alcaldía.

339. Estas personas deben hacer de puente entre la administración y las respectivas zonas en lo que se refiere a materias relacionadas con el presupuesto participativo, manteniendo siempre una visión del gobierno como un todo y debe ayudar a articular los requerimientos de cada zona con las respectivas direcciones. Debe desempeñar el papel de puente entre el gobierno y los habitantes de la zona sirviendo a la vez de parachoques y de punta de lanza del gobierno.

340. Para evitar problemas no deben vivir en la región de la cual son coordinadores.

341. Sus tareas específicas serían:

- a) Convocar a quienes todavía no se han integrado al proceso
- b) Ayudar al proceso de organización (labor compartida con los líderes comunitarios y el EPPA)
- c) Suministrar a su zona informaciones provenientes de la alcaldía y el Consejo del Presupuesto Participativo.

- d) Establecer contactos entre la población y las respectivas direcciones de la alcaldía
- e) Mediar en los conflictos que puedan crearse entre sectores de la comunidad y con alguna de las entidades de la alcaldía. Por lo tanto, el asesor zonal debe ser una persona muy respetada por todos los sectores
- f) Transmitir en forma pedagógica y convincente los planteamientos de la alcaldía
- g) Preservar y difundir valores cooperativos y solidarios

#### 4) INSTANCIAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

342. El proceso del presupuesto participativo requiere la conformación de varias instancias que den cuenta de las diversas tareas por desarrollar. A tal efecto, se deberá contar con:

- Reuniones con la comunidad
- Consejo
- Foro de Delegados
- Consejo Local de Planificación Pública
- Junta Financiera o de planificación

##### *a) Reuniones del presupuesto participativo*

343. En el proceso del presupuesto participativo se pueden realizar diversos tipos de reuniones con la comunidad. Podemos distinguir asambleas por zona y reuniones menores en comunidades más pequeñas

##### *—Asambleas o plenarias*

344. Las asambleas o plenarias constituyen el foro democrático por excelencia del presupuesto participativo. Son asambleas de ciudadanos del municipio o zona, a la cual pueden asistir sin limitación alguna todos los vecinos.

345. Estas reuniones deben ser convocadas por la entidad encargada de organizar el proceso.

346. Deben buscarse diversos mecanismos para informar a la comunidad de la reunión: periódicos murales, recorrido por el área con un altoparlante puesta a disposición por la alcaldía. Pero, sin duda, lo más conveniente es la visita casa por casa por parte de los delegados o activistas del presupuesto participativo. Deben evitarse las invitaciones formales o aquellas en que se envía a un niño a entregar el papelito de la citación, sin que el emisario tenga la menor idea de lo que está promoviendo.

347. Antes de empezar formalmente la reunión deben darse algunos pasos previos como:

348. La acreditación de los participantes. Sólo deben participar activamente en la reunión los habitantes de la zona y las autoridades de la alcaldía. Los demás pueden ser invitados pero no tendrán derecho a la palabra.

349. Es muy conveniente realizar actividades culturales mientras la gente se acredita.



350. El ideal sería tener un corto video sobre el plan de inversiones del año anterior y obras que se están ejecutando.

351. Los coordinadores deben esforzarse porque se haga una lista de oradores consensuada donde haya representantes de cada una de las micro zonas o consejos comunales, y se procure la expresión de la pluralidad de las posiciones políticas existentes en esa zona.

352. Pueden ser convocadas tantas plenarias como se estime conveniente. Sin embargo, como mínimo, deberán desarrollarse dos o tres sesiones plenarias. (Ver desarrollo más adelante)

— *Reuniones más pequeñas*

353. Además de las reuniones amplias y abiertas por zona, se realizan múltiples reuniones más pequeñas, promovidas por los delegados, para jerarquizar las obras y para analizar, con el equipo técnico de la alcaldía y las personas encargadas por la población de participar en el presupuesto participativo, los requerimientos técnicos y presupuestarios de las obras priorizadas por la comunidad.

*b) Consejo del presupuesto participativo*

354. El consejo del presupuesto participativo es la instancia rectora del proceso de formulación del presupuesto participativo municipal. Está integrado por los consejeros del presupuesto participativo electos por cada zona, que tienen derecho a voz y voto. Forman parte además de este consejo: el alcalde y tres miembros del consejo local de planificación pública, que deberán tener sólo derecho a voz.

355. La tarea fundamental del Consejo del Presupuesto Participativo es compatibilizar las demandas de la población con los recursos de la alcaldía.

356. Sus deliberaciones deberán basarse en la búsqueda de consenso en torno a la selección de las obras a realizar de acuerdo a una visión integral del municipio y de las prioridades presentes.

357. En los casos en que sea necesario, una vez se tengan las listas de problemas jerarquizados por cada zona, el consejo procede a identificar aquellos problemas comunes a varias zonas. Durante ese proceso se determina la proximidad de las zonas con problemas análogos. En ciertas ocasiones, la solución de un problema en una zona impactará en otras cercanas, con lo que una solución beneficia a varias comunidades. Por ejemplo, la construcción de una escuela secundaria en la frontera de una zona con otras. A partir de la caracterización de la comunidad se deberían conocer los terrenos disponibles y demás infraestructura pública existente en las diversas zonas, con lo cual sería relativamente fácil decidir donde ubicar dicha escuela.

358. Este Consejo se reúne semanalmente durante varios meses para ir analizando las diferentes propuestas provenientes de las comunidades, pedir información a las

distintas direcciones de la alcaldía y determinar finalmente, cuáles van a ser las obras que se van a priorizar.

359. Una de las primeras cosas que se debe hacer, para tener una visión global de los problemas del municipio, es hacer un recorrido por toda la ciudad para constatar en persona cuáles de ellos son los que requieren una solución más urgente.

*c) Foro de delegados*

360. Los foros de delegados son las reuniones de delegados de una zona. Pueden convocarse con diversos objetivos: para recibir una preparación mínima respecto al tema del presupuesto, intercambiar experiencias de sus trabajos con las comunidades, dialogar con los consejeros, informarse de la marcha del proceso, revocar a algún consejero

*d) Consejo Local de Planificación Pública (CLPP)*

361. El Consejo Local de Planificación Pública es otra de las instancias que participa en el proceso. Una vez elaborada la propuesta de presupuesto por el Consejo del Presupuesto Participativo, el Consejo Local la revisa a fin de compatibilizarla con el plan rector del municipio. Se entiende que en cada municipio existe un plan de desarrollo que orienta el curso de la actuación de la inversión pública, en consecuencia, todo plan operativo anual del municipio y su correspondiente presupuesto deben alinearse con los postulados de la estrategia de desarrollo municipal diseñada por el CLPP.

362. Esta disposición no supone veto a las propuestas de presupuesto participativo por parte del CLPP, por el contrario, debe ser asumido como un proceso de intercambio para el enriquecimiento de la propuesta. Si fuera necesario modificar algún proyecto comunitario, el CLPP debe informar y discutir el tema con las comunidades explicando las razones que imperan, debe oír las opiniones de la comunidad e invitarlas a que adopten los correctivos necesarios. Pero puede también ocurrir que la comunidad convenza al gobernante o a los miembros del Consejo Local de la necesidad de rectificar un plan propuesto por él.

363. Una vez validada la propuesta de presupuesto participativo por el CLPP, éste la consigna a la Junta Financiera de la Alcaldía.

*e) Junta Financiera*

364. La Junta Financiera del presupuesto participativo es una instancia técnica de la alcaldía, compuesta por sus direcciones administrativas, de planificación y presupuesto. Las funciones inherentes a dicha junta o comisión están referidas a la validación formal (jurídica, administrativa y técnica) del presupuesto municipal a ser presentado al Concejo Municipal.

365. Dicha Junta coordina y elabora la propuesta presupuestaria que deberá asignarse a cada zona con base a los criterios para priorizar los problemas de cada zona. Sobre esto

ya hemos referido que deberán tomarse en consideración cuatro criterios: carencias, densidad de población, prioridades temáticas y participación.

*f) Cámara Municipal*

366. De acuerdo a lo establecido por la ley, la Cámara Municipal es quien da la aprobación al proyecto de presupuesto municipal presentado por la alcaldía. Los concejales deberán estar concientes que el producto que les corresponde evaluar y sancionar es el resultado del esfuerzo colectivo de las distintas comunidades organizadas.

367. Aunque puede ocurrir que una Cámara Municipal no esté dispuesta a aprobar la propuesta del Consejo del Presupuesto Participativo, validada por el CLPP, si la comunidad se organiza bien y se moviliza para hacer sentir su voluntad de luchar por sus propuestas, será muy difícil que finalmente se oponga. Al fin y al cabo los concejales no desean perder apoyo popular.

### **3. DOS FORMAS DE REALIZAR EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

368. No es lo mismo realizar el presupuesto participativo en comunidades donde existen tradiciones de organización y de lucha, donde las comunidades están organizadas en la base en consejos comunales u otras formas de organización y ya han llevado a cabo el proceso de diagnóstico participativo<sup>16</sup>, que llevarlo adelante en una zona donde existe escasa organización popular. A continuación señalamos cómo pensamos que debería hacerse en cada caso.

#### **1). PRESUPUESTO PARTICIPATIVO QUE PARTE DE UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO PREVIO**

369. Allí donde hay organización previa y se ha realizado un proceso de diagnóstico participativo, como el expuesto en el capítulo anterior de este libro, se lleva un gran trecho adelantado. Las comunidades ya han priorizando los problemas de acuerdo a los recursos de la comunidad y, a la vez, han jerarquizando los problemas que no pueden ser resueltos por ella.

*a) Primera plenaria del presupuesto participativo*

370. En este caso, en una plenaria abierta a todos los habitantes de la zona, donde no debe existir discriminación alguna, se da inicio al proceso del presupuesto participativo. Dicha reunión debe estar presidida por el alcalde, el Equipo del Presupuesto Participativo de la alcaldía (EPPA), el asesor de la zona y miembros del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP). Es conveniente que asistan los directores de la alcaldía o sus sustitutos.

---

<sup>16</sup> Ver capítulo anterior.

371. Allí, el alcalde explica en que consiste el proceso del presupuesto participativo y por qué ha sido necesario trabajar en espacios menores y, por lo tanto, la idea de la zonificación. Se debe llevar la propuesta concreta de zonificación de la alcaldía y dentro de lo posible un mapa del municipio zonificado.

372. Luego, el alcalde debe presentar un informe de cómo ha marchado el plan de inversiones aprobado el año anterior: qué obra se han ejecutado, cuáles están en proceso de ejecución y cuáles han quedado rezagadas y por qué. Todo debe ser muy transparente.

373. En esa reunión se deben revisar las normas internas por las que se va a regir el proceso del presupuesto participativo.<sup>17</sup>

374. Deben exponerse los criterios con los que se distribuirán los recursos a cada zona y enunciarse un cronograma de trabajo.

375. Los asistentes deben evaluar críticamente la rendición de cuenta del alcalde.

376. Los consejos comunales allí presentes deben exponer ante todos los asistentes la priorización temática y la lista jerarquizada de las obras que dichas comunidades han determinado como más urgentes de realizar. Este listado es el producto de un diagnóstico participativo previamente realizado por los consejos comunales.

377. En dicha reunión se debe elegir a los activistas que están dispuestos a llevar delante el proceso en dicha zona. Cada organización comunitaria de base o consejo comunal propone sus candidatos Mientras más gente éste logre movilizar para la asamblea, más delegados podrá elegir.

378. Estos delegados recién electos deben informar acerca de los problemas priorizados en sus respectivas comunidades para que todos los vecinos los conozcan.

#### *b) Reuniones en los consejos comunales*

379. Luego de la primera reunión plenaria deberán realizarse reuniones en los consejos comunales para escuchar las informaciones técnicas que deben proporcionar los órganos de gobierno y sus propuestas de obras y servicios.

380. A su vez, los delegados deben visitar las obras acompañados de los técnicos de la alcaldía para informarse en el terreno de los requerimientos técnicos y presupuestarios que plantean los problemas priorizados por la población.

381. A partir de todas las actividades realizadas por los delegados cada vez más personas se van interesando en el tema del presupuesto. Y pueden surgir nuevos activistas los que podrán ser elegidos delegados en las reuniones más frecuentadas.

#### *c) Segunda plenaria del presupuesto participativo*

---

<sup>17</sup> . En el caso de que sea una primera experiencia debería llevarse una propuesta de proyecto para ser revisado por la comunidad.

382. Luego de este trabajo realizado por los delegados y los órganos de gobierno, se debe realizar una segunda reunión plenaria.

383. En esta reunión, la alcaldía, por medio de la Junta Financiera o de Planificación, presenta sus rubros de gastos (pago de personal, consumo, servicios de terceros y otros), un estimado de los recursos con que se contará en el próximo año y la forma en que serán distribuidos por zona. Por su parte, los delegados informan de las impresiones logradas en sus recorridos y de las estimaciones de cálculo económico por cada uno de los proyectos requeridos para la solución de los problemas jerarquizados previamente por las comunidades y entregan un listado consolidado de las obras requeridas y de las prioridades temáticas que resultan de dicho listado. Por ejemplo, la mayor parte de las obras priorizadas se refiere a Viviendas, la segunda a educación, la tercera a pavimentación.

384. En esta reunión, y luego del trabajo realizado por los delegados, donde habrá algunos que se hayan destacado más que otros por su comprensión de los temas presupuestarios como por la madurez de sus planteamientos políticos, los asistentes deben elegir entre dichos delegados los consejeros del PP, que por sus funciones deben ser las personas más competentes para asumir la tarea de armonizar los intereses de la alcaldía con las obras priorizadas por la comunidad.

385. Se deben elegir dos consejeros por cada zona y sus respectivos suplentes.

386. A partir de este momento, los consejeros saben con qué recursos aproximados se cuenta y deberán ajustar las prioridades señaladas por la población a dicha realidad financiera y a las líneas estratégicas de trabajo de la alcaldía. Se trata de priorizar las obras de acuerdo a una visión de ciudad.

#### *d) Recorrido por la ciudad*

387. Es importante, por lo tanto, que los consejeros lleguen a tener esa visión de la ciudad como un todo ya que eso les permitirá tener más elementos y argumentos para evaluar en forma más objetiva las obras que deben priorizadas, teniendo que postergar, en algunos casos, obras de su propia zona por obras más necesarias en otra zona. Para lograr esta visión de conjunto es importante que conozcan muy bien las distintas urbanizaciones y barrios de su municipio<sup>18</sup>. El ideal es que realicen un recorrido por la ciudad y que vayan acompañados por el equipo técnicos de la alcaldía para que les informen acerca de los requerimientos técnicos y financieros de las obras priorizadas por la comunidad.

#### *e) Reuniones con las diversas direcciones*

388. De acuerdo a las obras priorizadas es conveniente que los consejeros y los delegados que así lo estimen, tengan reuniones con las respectivas direcciones

---

<sup>18</sup>. O parroquia, en el caso de un municipio

administrativas. Por ejemplo, si se ha priorizado una escuela es muy importante discutir con la Dirección de Educación esta propuesta y los planes que tiene esa dirección para el municipio.

*f) El consejo debe elaborar la propuesta de presupuesto municipal*

389. El Consejo del Presupuesto Participativo, luego de considerar las demandas de las distintas zonas, de haber hecho un recorrido por el municipio visitando junto con el equipo técnico de la alcaldía los lugares donde se plantea ejecutar dichas obras, de consultar con las distintas direcciones administrativas de la alcaldía y de conocer la cantidad de recursos que se asigna por zona, debe elaborar la propuesta de presupuesto municipal de inversión pública para el próximo año. Dicha propuesta deberá ser presentada al Consejo Local de Planificación Pública a fin de dar cumplimiento con lo dispuesto por la Constitución de la República y demás leyes, reglamentos y ordenanzas que regulan la materia.

*g) Tercera plenaria*

390. Una vez terminado el proceso de elaboración del presupuesto se debe realizar una última asamblea para informar a la población de los resultados del proceso. En ella el alcalde debe anunciar el presupuesto con que contará el próximo año y la forma en que éste será distribuido por zona, y el Consejo del PP deben presentar las obras que finalmente fueron priorizadas. Se debe aprovechar la reunión para motivar a la población a acompañar a las autoridades en la entrega del presupuesto a la Cámara Municipal.

2) PRESUPUESTO PARTICIPATIVO SIN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO PREVIO

391. En este caso, no son las comunidades las que llegan a la primera asamblea del presupuesto participativo con sus obras ya priorizadas, sino que es el Estado el que crea un espacio para la participación a partir del tema del presupuesto de obras para la ciudad. Si bien los primeros pasos son diferentes, a partir de la segunda plenaria del presupuesto participativo todo sigue igual en ambos casos.

*a) Reunión de arranque*

392. Se debe realizar una primera plenaria de arranque del proceso organizada por el Equipo del presupuesto participativo para organizar las acciones que conduzcan a la materialización del proceso, en la que debe estar presente el asesor zonal del presupuesto participativo, el EPPA y alguna autoridad de la alcaldía, para darle realce.

393. Como toda reunión del presupuesto participativo, debe ser una plenaria abierta a todos los habitantes de la zona. No debe existir discriminación alguna.

394. La convocatoria tiene que ser muy atractiva. Es importante explicitar que se trata de una reunión para que la población decida sobre las obras que considere deben ser ejecutadas por la alcaldía.

395. En dicha asamblea se debe explicar que la necesidad de trabajar en espacios menores al espacio municipal condujo a la idea de la zonificación y que esa es una de las zonas propuestas. Sería conveniente llevar el mapa de la ciudad zonificado.

396. Se debe insistir en que son los propios vecinos los que deben pronunciarse sobre las obras a realizar y se debe subrayar la necesidad de organizarse para realizar esta consulta y designar cuadros para llevarla a cabo.

397. Se debe explicar que esa tarea debe ser asignada a los mejores activistas, que pasarán a ser denominados delegados del presupuesto participativo. Se propone elegir a estos delegados entre los presentes en la proporción de uno por cada diez presentes. Si la asistencia es mayor de 300 personas, debería elegirse un delegado cada 15 ó 20 asistentes.

*b) Múltiples reuniones en las comunidades*

398. Los delegados deben promover la realización de múltiples reuniones para que las comunidades elijan sus prioridades temáticas y jerarquicen las obras y servicios que desean ver resueltos por la alcaldía.

*c) Primera plenaria del presupuesto participativo*

399. Una vez recogidas las prioridades temáticas y jerarquizadas las obras se realiza la primera asamblea propiamente dicha del presupuesto participativo, esta vez presidida por el alcalde, el Equipo del Presupuesto Participativo de la alcaldía (EPPA), el asesor zonal y miembros del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP). Es conveniente que también asistan los directores de la alcaldía o quienes los sustituyan.

400. Al igual que en el caso anterior (donde ya se había realizado un diagnóstico participativo previo), el alcalde debe presentar un informe de cómo ha marchado el plan de inversiones aprobado el año anterior: qué obra se han ejecutado, cuáles están en proceso de ejecución y cuáles han quedado rezagadas y por qué.

401. En esa reunión se deben establecer o revisar las normas internas por las que se va a regir el proceso del presupuesto participativo.<sup>19</sup>

402. Análogamente, se deben exponer los criterios con los que se distribuirán los recursos a cada zona y enunciarse un cronograma de trabajo.

403. Se debe aprovechar este espacio para que los asistentes evalúen críticamente la rendición de cuenta del alcalde.

404. Se deben ratificar los delegados electos en reunión de arranque y se deben elegir otros si la asistencia ha aumentado mucho.

405. Estos delegados informan acerca de las prioridades temáticas y de las obras seleccionadas en sus respectivas comunidades para que todos los vecinos los conozcan.

---

<sup>19</sup>. Por ejemplo, cada cuántos asistentes debe elegirse un delegado.

*d) Delegados y técnicos visitan obras priorizadas*

406. Luego de dicha reunión los delegados regresan a las comunidades acompañados de los técnicos de la alcaldía para informarse en el terreno de los requerimientos técnicos y presupuestarios que plantean los problemas priorizados por la población.

*e) La segunda plenaria*

407. Los pasos siguientes coinciden con lo ya expuesto en el primer caso.

3) PASOS MÁS TÉCNICOS

*a) Indicadores para la evaluación de la matriz presupuestaria*

408. El Consejo del Presupuesto Participativo recoge las prioridades presentadas por cada zona y área temática y las ordena. Realiza un cálculo ponderando las prioridades y ensambla la propuesta de matriz de presupuestaria participativa a ser consignada al CLPP.

409. El Consejo Local de Planificación Pública debe evaluar dicha matriz con base a determinados criterios que facilitan la articulación de lo propuesto con el plan rector del municipio. Dicho plan establece un cuerpo de prioridades municipales que progresivamente deben ser atendidas.

*— La prioridad temática*

410. Supongamos que las prioridades del municipio se han determinado de forma tal que el déficit de viviendas es la primera prioridad entre los miembros del municipio, en segundo lugar se tienen los requerimientos de pavimentación y en tercero el del aseo urbano. Con base a este ejemplo, los proyectos presentados en la matriz presupuestaria por el Consejo del Presupuesto Participativo asociados a vivienda tendrán mayor pertinencia y preponderancia que los demás.

411. De esta manera se tiene un indicador de planificación para el destino de los recursos financieros para obras y servicios en cada región de la ciudad

*— Proyectos de obras estructurales*

412. Al mismo tiempo, se consideran los proyectos y obras estructurales que forman parte de los planes regionales y nacionales a instancia de los ministerios y aquellas inversiones en ejecución que requieren de recursos financieros para su continuidad<sup>20</sup>. Estos datos constituyen un segundo indicador para la planificación del destino de recursos financieros.

*— Necesidad de mantener nivel de servicios*

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, la construcción de acueductos, red de aguas servidas, clínicas populares, etcétera.



413. Un tercer indicador de planificación son las necesidades que tiene el gobierno para mantener el nivel de los servicios que el municipio presta a la población: educación, salud, agua potable, recolección de basura, conservación del sistema vial, iluminación pública, etcétera. La alcaldía requiere destinar a ello una parte significativa de los fondos municipales. Estos gastos son considerados rígidos, porque si no se les otorgan los recursos requeridos, los servicios se ven afectados. Este tipo de gasto sólo puede ser reducido a mediano y largo plazo si los servicios aumentan en productividad, disminuyen sus costos y se incrementa la recaudación.

— *Obras de emergencia*

414. Por último, también deben destinarse recursos a obras de emergencia y reducción de riesgos por catástrofes naturales.

*b) La matriz es analizada por la junta financiera*

415. Una vez validada y armonizada con el plan rector municipal, la matriz presupuestaria es remitida por el CLPP a la Junta Financiera para su respectiva evaluación.

*c) La propuesta presupuestaria es entregada a Cámara Municipal*

416. Después que el presupuesto está aprobado por el Consejo del Presupuesto Participativo, el CLPP y la Junta Financiera, es entregado a la Cámara Municipal por el alcalde, el Consejo del Presupuesto Participativo y gente de la comunidad, para su discusión y aprobación

*d) Elaboración del plan de inversiones municipales*

417. A instancias de la matriz del presupuesto presentada por el consejo del presupuesto participativo, la cámara municipal elabora el plan de inversión para el ejercicio fiscal del año siguiente.

— *Tomar en cuenta las cooperativas de gestión*

418. Para la formulación de referido plan se debe considerar la recomendación de asignar a empresas cooperativas de la zona las obras que allí deberán ser ejecutadas. Tales sugerencias serán debidamente presentadas por el Consejo del Presupuesto Participativo, quien previamente habrá elaborado un listado de las empresas asociativas comunitarias que garanticen la pronta y correcta ejecución de las obras.

419. En aquellos casos en que, por su magnitud, una determinada obra no puede ser desarrollada por cooperativas locales, sino por una empresa particular foránea, debe asegurarse que dicha empresa se comprometa a contratar mano de obra de la localidad.

420. Si la propia comunidad organizada en cooperativas es quien ejecuta un proyecto determinado, habrá mayor garantía de que los trabajos sean de calidad y se ejecuten con base al cronograma convenido.

*e) Proyectos ante el FIDES y la LAEE*

421. Del mismo modo, a partir de la matriz del presupuesto presentada por el Consejo del Presupuesto Participativo, el Consejo Local de Planificación Pública debe instruir a su sala técnica a fin de formular los proyectos aprobados acorde a la metodología y criterios técnicos demandados por los organismos de financiamiento de proyectos, todo ello con el apoyo de profesionales voluntarios de las comunidades y del cuerpo de profesionales de la alcaldía.

*f) Proyectos regionales y nacionales*

422. El alcalde del municipio junto a una pequeña comitiva integrada por delegados comunitarios y miembros del Consejo Local de Planificación Pública, ante la gobernación del estado y los entes adscritos de los diversos ministerios, debe presentar el cuerpo de recomendaciones para la acometida de proyectos regionales y nacionales en el municipio, todos ellos debidamente contenidos en la matriz presupuestaria elaborada de forma participativa.

*g) Recursos extraordinarios*

423. Si por la vía de la asignación de recursos extraordinarios se obtienen nuevas fuentes de financiamiento de proyectos, el Consejo del Presupuesto Participativo deberá recomendar a la Cámara Municipal el desarrollo del cuerpo de proyectos que en orden jerárquico le corresponda su ejecución de acuerdo a lo dispuesto en la matriz del presupuesto participativo.

424. Un ejemplo de ingresos extraordinarios lo constituyeron en su momento el FIEM<sup>21</sup>, la Ley Paraguas, entre otras.

#### **4. PROPUESTA DE CRONOGRAMA**

425. El cronograma atenderá las prerrogativas de ley en cuanto a la presentación de proyectos, pero como hecho consciente del colectivo. A tal efecto, se debe socializar el itinerario de actuación donde se reflejen las fechas medulares, a saber:

*Enero:*

- Conformación del Equipo del Presupuesto Participativo en las alcaldías
- Zonificación para el presupuesto participativo en cada municipio (guiarse con el modelo de las UBEs)
- Designar a los asesores zonales
- Animación comunitaria para la preparación de los diagnósticos participativos

*Febrero - marzo:*

---

<sup>21</sup> Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica

- Inicio del proceso de diagnóstico participativo a nivel de las organizaciones de base o Consejos Comunales . Establecimiento de la jerarquía temática y priorización de las obras de acuerdo a los recursos propios de la comunidad y priorización de las obras que el Estado puede emprender. Elaboración de los planes de trabajo de cada organización de base o Consejo Comunal.
- Reunión de arranque en los lugares donde no hay organización previa y realización de reuniones con las comunidades para que ellas prioricen temáticas y obras.

*Mayo – junio:*

- Primera plenaria del presupuesto participativo: Rendición de cuentas del alcalde sobre la ejecución de las obras acordadas con el presupuesto anterior. Información acerca del presupuesto del año en curso. Elección o ratificación de los delegados. Información por parte de los delegados de las temáticas y de las obras priorizadas.
- Visita a las obras jerarquizadas de los delegados acompañados por personal técnico de la alcaldía.
- Curso de preparación de los delegados.
- Reuniones de delegados con direcciones de la alcaldía.

*Julio:*

- Segunda plenaria del presupuesto participativo. La alcaldía presenta sus rubros de gastos y un estimado por zonas de los recursos con que se contará en el próximo año. Los delegados informan de los resultados de su intercambio con los órganos técnicos de la alcaldía.
- Se elige a los consejeros del presupuesto participativo
- Curso de preparación de los consejeros
- Recorrido de los consejeros por la ciudad

*Agosto:*

- Instalación del Consejo del Presupuesto Participativo
- Sesiones del Consejo del Presupuesto Participativo
- Articulación del EPPA con el CLPP
- Identificación de problemas comunes a varias zonas

*Septiembre:*

- Entrega de la propuesta presupuestaria al CLPP

- El CLPP compatibiliza los proyectos del presupuesto participativo con el plan rector del municipio
- Identificación de cooperativas de gestión de obras comunitaria por parte del Consejo del Presupuesto Participativo

*Octubre - Noviembre:*

- Entrega de la matriz compatibilizada a la junta financiera y elaboración del plan de inversiones del municipio
- Revisión del presupuesto por la Cámara Municipal
- Análisis por parte del Consejo del PP de la matriz presupuestaria entregada por la Junta Financiera. Elaboración de la propuesta presupuestaria
- Gestión de proyectos ante el FIDES y la LAEE.
- Gestión de proyectos regionales y nacionales.

*Diciembre:*

- Aprobación del presupuesto por la Cámara Municipal con la participación de una delegación del gabinete del presupuesto participativo y la asistencia de un nutrido grupo de delgados.

*Próximo año*

- Selección de contratistas (cooperativas y empresas privadas).
- Inspección de obras por parte del comité de control social de obras<sup>22</sup>.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

426. Al término de las plenarias se deberá tener una detallada relación de proyectos escogidos, susceptibles de ser desarrollados, siempre y cuando el cuerpo de analistas técnicos no presente algunas objeciones a posteriori.

### **1) LOS GOBERNANTES DEBEN SER PACIENTES**

427. Por tratarse de problemas que tocan los intereses más directos de los habitantes de la vecindad, con toda seguridad se producirán debates muy acalorados que en determinadas circunstancias propendan a exaltar los ánimos de los participantes. Puede ocurrir que la pasión reinante derive en ofensas o reclamos muy encendidos contra los líderes institucionales.

---

<sup>22</sup> Ver consideraciones finales.

428. En tales circunstancias debe primar la paciencia, tolerancia y el respeto. Los líderes naturales e institucionales deben llamar al respeto mutuo y, por sobre todo, deben colocarse a la altura de las situaciones y no caer en diatribas y discusiones estériles.

#### 2) CONTROL DE LA EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN PERMANENTE.

429. Es necesario establecer mecanismos de control del proceso de ejecución de las obras por parte de la comunidad. Es también muy importante tener métodos tanto cuantitativos como cualitativos para ir evaluando el desarrollo del trabajo, y poder así realizar, si es necesario, planes de contingencia, o sea, planes que reestructuren las medidas.

430. Las evaluaciones deben hacerse siempre en un período menor a tres meses, porque si no se corre el riesgo que el proyecto se debilite, fallezca. Es muy importante establecer indicadores y medir desde el principio.

#### 3) COMITÉS DE CONTROL SOCIAL DE OBRAS

431. En cada zona donde se esté ejecutando una obra, los delegados deben promover la constitución de contralorías sociales. Podrán integrarlos tantos voluntarios comunitarios como sea necesario, preferiblemente aquellos que tengan alguna formación en la actividad que será inspeccionada.

432. El control social de las obras se inicia desde el momento en que comiencen las primeras acciones de selección de contratistas y continúa hasta que finaliza la obra.

433. Cuando hay obras que requieren del cuidado de la población para ser mantenidas, como por ejemplo, una cancha deportiva o una escuela recién restaurada y pintada, es muy importante promover grupos de vecinos que se encarguen de su mantenimiento.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>. Lo que en Caroní se llamó: control democrático de las obras.

## QUINTA PARTE: LA CONTRALORÍA SOCIAL

*Además de los presupuestos participativos, están las contralorías sociales. He ahí tres instrumentos: diagnóstico participativo, presupuesto participativo y contraloría social (Presidente Hugo Chávez, Taller de alto nivel. “El nuevo mapa estratégico”, 12 y 13 de noviembre 2004)*

### 1. QUÉ ES LA CONTRALORÍA SOCIAL

434. La contraloría social es el conjunto de condiciones y mecanismos a través de los cuales, individuos o grupos, en su calidad ciudadana y en forma organizada e independiente, ejercen la corresponsabilidad, participando en la y planificación de políticas, vigilancia y control del funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos o la conducta de funcionarios públicos.

435. La contraloría social busca garantizar:

- a) el cumplimiento de los planes y presupuestos públicos y de las especificaciones de obras públicas;
- b) el uso eficiente de los recursos públicos;
- c) el respeto de la legalidad;
- d) el desempeño diligente y la conducta honesta de los funcionarios y empleados públicos;
- e) la amplia difusión de información para que los ciudadanos estén enterados sobre quiénes son los funcionarios y empleados públicos a su servicio, cómo se están desempeñando y cómo ocupan los recursos públicos de la comunidad, municipio o nación.

#### 1) CARACTERÍSTICAS

- a) Procura que la gestión de los asuntos públicos sea lo más diligente y honesta posible.
- b) Debe ser realizada por equipos de personas conocedoras o debidamente capacitadas en la materia que deben supervisar y en los mecanismos legales que norman su funcionamiento o ejecución.
- c) Debe dirigirse a objetos específicos de control: la construcción de una carretera, la distribución de la ayuda humanitaria en un municipio, la ejecución del presupuesto de un ministerio, una licitación, un proceso judicial, la prestación de servicios en una clínica, la calidad educativa de una escuela, el proceso electoral de un departamento, la adecuada renta del Mercal, etcétera.
- d) El trabajo es realizado en base a un plan, con objetivos y alcances precisos, fechas y responsabilidades delimitadas y resultados concretos.

f) Los contralores deben ser personas reconocidas por su honestidad, seriedad e imparcialidad. Deben actuar con independencia de los partidos políticos y ser capaces de emitir juicios con ecuanimidad y mesura, y deben estar dispuestos a desarrollar su labor en forma voluntaria.

h) Deben actuar en forma transparente y abierta a los cuestionamientos y tienen que tener agilidad para responder con toda la información necesaria para despejar cualquier duda.

## 2) PASOS

El proceso de contraloría social puede comprender los siguientes pasos:

### *a) a) Planificación:*

436. El primer paso incluye la definición del objetivo de control, la selección de los contralores, la elaboración del cronograma de trabajo y el listado de los recursos o herramientas que se requerirán para desarrollar la contraloría.2) Capacitación:

437. Los contralores necesitan un mínimo de conocimientos y en algunos casos de entrenamiento sobre la naturaleza y funcionamiento de la institución o proyecto a controlar, las leyes pertinentes, los métodos de control que se utilizarán y cualquier otro elemento necesario para asegurar el buen cumplimiento de la labor de los contralores.

### *b) b) Observación y registro*

438. Comprende la revisión de documentos, visitas en el lugar de los hechos, entrevistas con ejecutores y beneficiarios del proyecto y cualquier otra actividad de monitoreo para obtener datos, impresiones o elementos de juicio.

### *c) c) Preparación de informes*

379. Basado en toda la información recopilada, el equipo deberá preparar un informe donde revele sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones. El borrador del informe debe ser notificado a los involucrados para recoger aclaraciones o ampliar su contenido.

### *d) d) Difusión de las conclusiones*

440. Cuando el informe haya sido depurado y completado, debe ser difundido a través de ejemplares impresos o versiones electrónicas y su contenido socializado en reuniones públicas con líderes de la comunidad y ciudadanos en general.

### *e) e) Gestiones para que se adopten las medidas pertinentes<sup>24</sup>*

441. Los contralores deben emprender las acciones pertinentes —peticiones, denuncias o querellas—para lograr que sus hallazgos sean investigados por los entes fiscalizadores gubernamentales pertinentes y, si hay irregularidades, que los responsables reciban el castigo adecuado.

*f) f) Cooperación con el sistema nacional de contraloría social*

442. Es necesario articular las iniciativas de las contralorías sociales locales con las instancias gubernamentales de control de gestión y lucha anticorrupción, conformando un solo sistema.

3) CLASIFICACIÓN DE CONTRALORÍAS

*g) a) de acuerdo a su origen*

—*institucionales: cuando son convocadas y coordinadas por un ente público*

— *autónomas o populares<sup>25</sup>: se forman por iniciativa propia de los ciudadanos.*

*h) b) de acuerdo a su duración*

*i) —permanentes*

*j) —coyunturales.*

4) OBSTÁCULOS A LA CONTRALORÍA SOCIAL

443. No ha sido fácil implantar las contralorías sociales. Múltiples son los obstáculos que se le presentan al ejercicio ciudadano de la contraloría social. He aquí algunos de ellos:

1) INSTITUCIONES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS POCO TRANSPARENTES

444. Es muy difícil ejercer el control social cuando las instituciones y sus titulares y empleados se resisten a ser escrutados, adoptan conductas o medidas de rechazo o agresión contra los contralores y buscan por todos los medios ocultar información.

2) CONTRALORES PARTIDIZADOS

445. En lugar de adoptar una actitud ecuánime, defienden los intereses de sus partidos y atacan sólo a sus competidores políticos. En la Cuarta República, éstas prácticas dieron origen a la llamada “sociedad de cómplices”. Cuando los integrantes de un equipo de contraloría social toman partido por una de las agrupaciones políticas o su reputación está manchada por conductas poco éticas o tienen conflictos de intereses, es poco probable que puedan tener una actuación imparcial y profesional y aunque la

---

<sup>25</sup> Los consejos comunales, las asambleas de ciudadanos, las asociaciones de vecinos y demás grupos organizados de base son los colectivos llamados a conformarlos.



tuvieran, su participación convertirá la iniciativa en el blanco de ataques y campañas de descrédito que socavarán su éxito.

### 3) CONTRALORES NO CAPACITADOS

446. Como se mencionó antes, si los contralores no conocen bien la institución o el tipo de proyectos con los que trabajarán, su aporte a la iniciativa será pobre o nulo. Esto no significa que todos los miembros del equipo deban ser expertos en la materia de control, pero si al menos uno o más deben serlo y estos deben realizar un trabajo de capacitación con los demás integrantes del equipo.

### 4) FALSAS EXPECTATIVAS EN CUANTO AL CONTROL SOCIAL

447. Las contralorías no deben perseguir objetivos más allá de sus posibilidades reales de incidencia y de los recursos (tiempo, fondos, mobiliario...) con que cuentan. Si no se aceptan estos límites serán blanco fácil de críticas, reacciones negativas y frustración. Por ejemplo la contraloría social asociada a un municipio no puede pretender revisar la política nacional de control de cambios. Si quisiera podría presentar por escrito y de manera fundamentada su opinión al respecto, pero no puede pretender dirigir esa política.

## 2. ¿QUÉ NO ES CONTRALORÍA SOCIAL?

448. Si bien la tarea principal de la contraloría social se concentra en la vigilancia sobre la ejecución presupuestaria, la gestión y la anticipación de situaciones problemáticas, se debe tener especial cuidado en fundamentar y constatar con hechos, cada uno de los señalamientos que se hagan.

449. Nada tiene que ver con la idea de la contraloría social la producción y difusión de acusaciones infundadas acerca de la conducta de un ciudadano o de una institución estatal, que lo único que hacen es lesionar el nombre y la trayectoria tanto de instituciones como de gerentes públicos.

450. De hecho, en Venezuela la concepción maquiavélica de la política cuarto-republicana impuso como uno de sus mecanismos perversos para la destrucción del adversario las acusaciones de corrupción sin fundamento. Bajo la premisa de que una "mentira dicha mil veces termina convirtiéndose en verdad" se generalizaron los señalamientos de "ladrón", "corrupto", "homosexual", "incapaz", a los opositores y líderes que representaban un obstáculo contra sus ambiciones desenfrenadas de poder. En algunos líderes bolivarianos y en buena parte del pueblo persisten estas prácticas. A los señalamientos anteriores, los rezagos de la política maquiavélica que en este aspecto aún subyace en la Quinta República le han adicionado los señalamientos de "contrarrevolucionario", "infiltrado", "traidor" o "agente de la CIA" para desplazar a quienes se convierten en escollos para aspiraciones personales o grupales. Derrotar estas prácticas es parte de la tarea de la revolución cultural en marcha, porque eso no es contraloría social.

### 3. ¿PARA QUÉ CONTROLAR?

451. La falta de control organizado por parte de la gente es lo que facilita no sólo la corrupción y el desvío de recursos, sino el que los propios vecinos no hagan las cosas como deben hacerlas para favorecer los intereses colectivos.

452. El control es quizás uno de los elementos más olvidados, pero a la vez, quizás uno de los más fundamentales para que exista una gestión democrática, porque nada se saca con decidir determinadas prioridades, ni conseguir recursos para determinadas obras, si la gente no se organiza para dar seguimiento a estas iniciativas, para vigilar que los recursos se empleen en las obras a las que estaban destinados y éstas se ejecuten con la calidad requerida.

### 4. ¿QUÉ DEBE CONTROLARSE?

*a) La planificación del presupuesto público conforme a los intereses de los ciudadanos.*

*b) La administración de los recursos públicos*

*c) La calidad de las obras y ejecutorias de gobierno*

*d) La correcta aplicación del ordenamiento jurídico vigente*

*e) La equidad en la distribución presupuestaria*

*f) El adecuado desempeño de los funcionarios público*

*g) La transparencia de los procesos administrativos*

*h) La democratización de la información*

*i) La legitimidad de los liderazgos*

1) PARA CONTROLAR SE NECESITA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

453. No hay posibilidad de control social si no hay información transparente y oportuna.

454. Sólo un pueblo bien informado puede desarrollar el modelo político de democracia participativa y protagónica. Esto pasa por la más amplia difusión de información para que los ciudadanos estén enterados sobre el presupuesto con que se cuenta, sobre las obras y servicios que deberán ser ejecutados, sobre quiénes son los funcionarios y empleados públicos a su servicio, cómo se están desempeñando y cómo ocupan los recursos públicos de la comunidad, municipio o nación.

455. Las “cajas negras” deben desaparecer de la gestión gubernamental. Mientras más velada y “confidencial” sea la información generada alrededor de las diversas actividades de la administración pública, mayor posibilidad de cometer ilícitos en la administración del Estado.

456. El develamiento de las cajas negras del Estado para la toma de decisiones no es sino la apertura del Estado ante los ciudadanos. Este develamiento permite que el pueblo se apropie de los procesos y posibilita la toma de decisiones públicas por parte del pueblo soberano. Este principio coadyuva con el cumplimiento de los mandatos de ley en lo atinente a informar a los ciudadanos sobre planes gubernamentales, el ejercicio y actuación de la administración pública, la presentación detallada de estados de cuentas, las ejecutorias financieras, entre otros aspectos. Todo ello posibilita la apropiación por parte de la gente de la información básica para la práctica de la contraloría social, su vinculación con los procesos de planificación del desarrollo y la actuación plena de la participación en los asuntos públicos.

457. La contraloría social es un proceso de construcción compartida que demanda la existencia de voluntad política por parte de quienes se encuentran al frente de los cargos públicos. Esta voluntad política se expresa en disposición a transparentar la información que maneja, especialmente relacionada a proyectos, programas y presupuesto público y para ello se deben construir sistemas de información pública de fácil acceso, al mismo tiempo que se debe incorporar a las comunidades a todos los procesos de gestión de los asuntos públicos (diagnóstico, planificación, licitaciones, asignación, ejecución presupuestaria, evaluación de obras y programas, así como a los planes de desarrollo local).

#### **5. ¿QUIÉNES HACEN CONTRALORÍA SOCIAL?**

458. La contraloría social es un proceso que nos involucra a todos y todas. Por ello decimos que quienes hacen contraloría social son:

- Cada ciudadano(a) de forma individual tiene, no sólo el derecho sino el deber de participar en la contraloría social
- Las comunidades organizadas
- Los líderes y la militancia de los partidos políticos
- Los propios funcionarios(as) públicos

#### **6. ¿A QUIENES CONTROLAR?**

459. La contraloría social no sólo debe ser enfocada hacia los gobernantes electos en votación popular o sus funcionarios públicos, también debe ser empleada para la evaluación de la gestión de los propios representante y delegados populares (miembros de consejos locales de planificación pública, presupuesto participativo, asociaciones de vecinos, comités bolivarianos, etc.).

##### **1) EXIGIR RENDICIONES DE CUENTAS**

460. El ordenamiento jurídico vigente exige la rendición pública de cuentas como control posterior de los ciudadanos. Sin embargo, los funcionarios suelen valerse de múltiples subterfugios para limitar la efectividad de esta norma. Argucias que van desde la convocatoria limitada para la rendición de cuentas, la presentación de listas

interminables de números, en los cuales hasta un experto se extravía, hasta la rendición de cuentas a puertas cerradas.

461. Si bien, esta situación debe corregirse y las nuevas autoridades bolivarianas tienen el compromiso ético de hacerlo, se debe avanzar hacia formas de control previo, control durante proceso y comprobación posterior. El compromiso con esta perspectiva se comprobará en la forma como se instalen los Consejos Locales de Planificación Pública y el presupuesto participativo.

## 2) LA REVOCABILIDAD DEL MANDATO A QUIEN NO CUMPLA

462. La gran arma que tienen las comunidades organizadas que participan activamente en la transformación de su realidad lo constituye el voto. Sin embargo, en la Cuarta República esa posibilidad la tenían tan sólo cada cinco años. Ahora, la Constitución establece de manera clara la posibilidad que tienen los ciudadanos y ciudadanas de solicitar y revocar a la mitad del período, el mandato de todos los funcionarios públicos electos. En el caso de los funcionarios públicos una asamblea de ciudadanos que cumpla las formalidades previstas por la ley respecto al porcentaje de electores, puede solicitar a la autoridad competente la apertura de una averiguación administrativa contra un funcionario del cuál la comunidad sospeche que esta incurso en ilícitos. Esta es el arma central de la contraloría social.

463. Por otra parte, los vecinos elegidos como representantes tienen que aprender a subordinar los intereses de su barrio a los intereses de su micro región. Su tarea es también velar, junto con la población, porque las obras se ejecuten y esto se realice con eficiencia. Si no cumplen con el mandato que ésta le ha otorgado pueden ser revocados.

## 3) ARTICULACIÓN DE LA LABOR CONTRALORA ENTRE EL ESTADO Y LA CIUDADANÍA

464. El Estado venezolano cuenta con diversas instituciones y mecanismos para controlar su desempeño. Dentro del poder moral, la Contraloría General de República es el ente garante de la supervisión y fiscalización de los demás poderes públicos.

465. Además de la Contraloría General de la República, también existen otras instancias relacionadas con esta materia: unidades anticorrupción del gobierno nacional y los gobiernos estatales y municipales, inspectorías diversas (Presidencia de la República, Fuerza Armada Nacional, etcétera).

466. Sabemos que las actuaciones de la Contraloría son insuficientes para garantizar el correcto desempeño público y el aminoramiento, sino eliminación de los hechos de corrupción. La contraloría social tampoco puede por sí sola garantizarlo.

467. La contraloría social promovida por las comunidades y grupos organizados precisan coordinar esfuerzos con tales instituciones. En muchos casos la labor en conjunto es más efectiva que la que realiza cada una por separado.

468. El control del Estado en su conjunto será efectivo en la medida que se combinen dos procesos, el control institucional y la contraloría social. Juntos conforman una pinza que aprieta por arriba y abajo a la corrupción.

#### 4). CONTROL DE LA ACTUACIÓN POPULAR

469. La contraloría social también significa control endógeno, es decir, control de la gestión comunitaria realizada por la propia gente.

470. Nos hemos referido en secciones anteriores a que el poder popular es un ejercicio de participación de la gente en la planificación de las acciones de gobierno, así como en la toma de decisiones y la gestión de determinadas medidas públicas.

471. Una comunidad organizada practica el poder popular cuando hace el presupuesto de su municipio, cuando decide sobre la selección de las empresas que ejecutarán los proyectos, o cuando por medio de una cooperativa u otras formas asociativas realiza una obra.

472. La evaluación, fiscalización y monitoreo del poder popular es otro aspecto que debe ser abordado al momento de plantearse los objetivos de la contraloría social. Las acciones y ejecutorias del gobierno no son lo único que amerita ser controlado, las obras realizadas por la propia comunidad también deben serlo.

## PARTE VI: CONSIDERACIONES FINALES

*Otros instrumentos son los Consejos Locales de Planificación. Vamos a aligerar eso, incluso pudiéramos bajar a nivel de las parroquias y las comunidades, para que la participación se difunda, así como la sangre por los vasos capilares y llegue hasta la última punta del último barrio. Esa es la diferencia, precisamente esencial del modelo político que estamos creando: la democracia popular, la democracia participativa, que contrasta con las viejas y huecas democracias del pasado. El salto adelante tiene que implicar la conformación, como manda la ley, de los consejos locales de planificación pública. Eso no puede seguir bloqueándose, esa es una responsabilidad de los alcaldes...*

*Otros instrumentos son los Consejos Locales de Planificación. Vamos a aligerar eso, incluso pudiéramos bajar a nivel de las parroquias y las comunidades, para que la participación se difunda, así como la sangre por los vasos capilares y llegue hasta la última punta del último barrio. Esa es la diferencia, precisamente esencial del modelo político que estamos creando: la democracia popular, la democracia participativa, que contrasta con las viejas y huecas democracias del pasado. El salto adelante tiene que implicar la conformación, como manda la ley, de los consejos locales de planificación pública. Eso no puede seguir bloqueándose, esa es una responsabilidad de los alcaldes... (Presidente Hugo Chávez: Fuerte Tiuna)*

### 1. LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR. SU DEMOCRATIZACIÓN

#### 1) CONCEPCIÓN LEGAL

473. El artículo 182 de la Constitución<sup>26</sup> se refiere al Consejo Local de Planificación Pública, como el órgano especializado de cogobierno, que tiene como competencia la planificación integral del gobierno local. Es decir, la proyección organizada en un todo coherente, denominado Plan de Inversión Municipal, de las distintas acciones necesarias para concretar las políticas dirigidas al logro del desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio<sup>27</sup>, relacionadas con la más disímil naturaleza.

474. La creación de este órgano de la nueva institucionalidad venezolana, integrado por el Alcalde, los Concejales y la Comunidad Organizada, muestra el propósito de

---

<sup>26</sup> Este artículo esta inserto en el Capitulo correspondiente al *Poder Público Municipal*, con lo que el constituyente ubica este órgano dentro de dicho contexto político.

<sup>27</sup> Artículo 15 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

integrar y direccionar el proceso de toma de decisiones relacionadas con el desarrollo social, cultural y económico del municipio para superar el enfoque unidireccional y de dispersión que atraviesa a la planificación en el ente gubernamental municipal, cuya característica principal es la existencia de diversas instancias que formulan planes y desarrollan programas sociales, económicos y de infraestructura caracterizados por la desarticulación, con la consecuente dispersión de recursos, aplicación inadecuada de multiplicidad de esfuerzos, competencia interinstitucional y escasos resultados favorables.

## 2) DEBILIDAD DE LOS CLPP EXISTENTES

475. La multiplicidad de tareas que todo proceso revolucionario provoca, el corto tiempo que se tuvo para constituir los Consejos Locales de Planificación Pública y la cultura cuarto-republicana de muchos cuadros políticos determinaron que estos órganos locales nacieran con muchas debilidades y que muchos de los sectores más activos de las comunidades no se sintieran representados en ellos. Es muy importante, por ello, iniciar un proceso de democratización de estas instancias de co-gobierno si se quiere avanzar en el desarrollo del modelo político de democracia participativa y protagónica.

## 3) CARACTERÍSTICAS DE UN BUEN CONSEJO LOCAL DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

476. Pero, para que este proceso de democratización no se quede en una declaración de buenas intenciones, es necesario que estos consejos se construyan o reconstruyan de acuerdo a las siguientes características:

### *a) Pluralismo*

477. Los Consejos Locales de Planificación Pública son un espacio de encuentro de los ciudadanos, por lo tanto su conformación debe corresponderse a las lógicas ciudadanas y no intereses partidarios; no pueden estar compuestos sólo de miembros de la misma afiliación política del alcalde o concejal.

### *b) Tolerancia con el disenso*

478. El que no todos piensen igual puede ser un elemento dinamizador de la gestión porque obliga a profundizar en las respectivas posiciones y, por qué no, a cambiarlas porque las posiciones del otro me llegan a convencer. Debemos superar la concepción maniquea que hace ver el disenso como expresión contrarrevolucionaria. Nadie está más interesado en una buena gestión local que el propio habitante de una comunidad, por lo cual sus discrepancias deben entenderse en la perspectiva de alcanzar la mejor gestión para su localidad. La construcción de una cultura de tolerancia con el disenso pasa por la creación de cultura del debate y la construcción compartida entre ciudadanos y administración, algo en lo cual todavía tenemos un trecho largo por recorrer.

### *c) Consenso constructivo*

479. La cultura del debate, del diálogo y de la construcción compartida debe superar el formalismo del consenso discursivo. Un auténtico consenso se debe evidenciar no sólo en los acuerdos alcanzados, sino en plan de acción apoyado por todos, donde cada uno tiene un aporte específico.

*d) Necesidad de Legitimar a los CLPP ante la comunidad*

480. Una de las aristas de la crisis del Estado en la década de los ochenta estuvo constituido por la carencia de legitimidad de los liderazgos. Esta situación se ha superado parcialmente. Pero, por desgracia la composición de muchos Consejos Locales de Planificación Pública no ha sido la más correcta; no se consultó suficientemente a la comunidad. No basta decir que el gobernador, el alcalde o los concejales son legítimos porque fueron electos con X o Y porcentaje de votos. Se hace necesario avanzar en la legitimación de los liderazgos que conforman los CLLP a partir de dos grandes variables:

*e) Elección democrática de sus miembros*

481. Un miembro de un Consejo Local de Planificación Pública es un representante y por ende debe contar el respaldo de la mayoría de miembros de su sector o territorio. Para ello, es conveniente explorar mecanismos de elección para estos cargos en los cuales no se descarta el voto secreto y directo de la población o sector interesado en la elección de su representante.

*f) Métodos de trabajo*

482. Sus miembros, en su mayoría, reprodujeron de manera acelerada los vicios del parlamentarismo cuarto-republicano y después de electos nunca más volvieron a sus comunidades. Es necesario erradicar de raíz este tipo de estilo de trabajo si los miembros electos de la Juntas Locales quieren contar con el apoyo de la población para hacer una gestión eficiente. Deben crear las condiciones necesarias para que todos los miembros de todas las comunidades participen en la toma de decisiones que las atañen. Y para ello deberían relacionándose con aquellas organizaciones de base ya existentes en su área geográfica o tratar de concretar la idea de crear instancias de participación menores promoviendo la creación de consejos parroquiales y comunales.

*g) Eficacia*

483. Los consejos locales de planificación pública se legitimarán en el seno del pueblo en la medida que contribuyan a elevar la calidad de la gestión pública.

484. Para evaluar su trabajo deben construirse indicadores que permitan tener una apreciación objetiva de su comportamiento.

*h) Equidad*

485. Los consejos locales de planificación pública deben preocuparse de que la asignación y ejecución presupuestaria sea equitativa. Deben procurar que la mayor



parte del presupuesto se oriente a resolver los problemas de los sectores más cadenciados sin abandonar por ello la preocupación por el resto de la población.

*i) Democracia informativa:*

486. la práctica de la mayoría de consejos locales de planificación pública los ha convertido en espacios cerrados, que no sólo se alejan rápidamente de sus iguales, sino que se convierten en nuevas cajas negras de la información a la cual acceden. Ello plantea el diseño de estrategias comunicacionales para los consejos locales de planificación pública, contextualizadas para cada caso y situación.

## **2. EXPERIENCIAS PILOTOS QUE SIRVAN DE VITRINA**

487. Es recomendable que en aquellas localidades donde no hay una cultura participativa fuerte, en lugar de dispersar los cuadros en muchos lugares, se les concentre en un o dos lugares esforzándose por desarrollar allí experiencias piloto que permitan demostrar todo lo que se puede hacer en el terreno participativo, cuando hay cuadros consagrados a llevar a delante este tipo de propuestas; cuando estos cuadros logran despertar las mejores potencialidades de dichas comunidades y cuando ésta cuentan con un mínimo de recursos para llevar adelante sus iniciativas.

488. El ideal es que si se logra llevar a cabo experiencias piloto exitosas éstas se puedan filmar y reproducir en forma de libros para poder socializarlas dentro y fuera del país.

ELEMENTOS QUE DEBERÍAN CARACTERIZAR UNA EXPERIENCIA PILOTO EN LOCALIDADES PEQUEÑAS

1. *Que se gobierna para todos*
2. *Que se califique su gestión como muy honesta*
3. *Que se realice experiencias participativas novedosas*
4. *Donde exista un equipo de gobierno que trabaje en armonía*
5. *Donde existan experiencias positivas de núcleos endógenos*
6. *Donde existan liderazgos populares*
7. *Que hayan realizado experiencias de diagnóstico participativo*
8. *Que hayan relazado experiencias de presupuesto participativo*
9. *Que los no bolivarianos hayan manifestado una buena acogida a su gestión*
10. *Buen desarrollo de las misiones educativas, atendidas por los dirigentes del gobierno*
11. *Buen desarrollo de Barrio Adentro*
12. *Iniciativas creadoras para comunicarse con la gente*

- 13. Buena presencia en los medios de comunicación local*
  - 14. Iniciativas interesantes para mantener limpia la ciudad*
  - 15. Iniciativas interesantes para controlar la delincuencia*
  - 16. Líneas innovadoras de trabajo con los sectores más pobres*
  - 17. Colaboración con sectores de la sociedad civil no bolivarianos*
  - 18. Creación de estímulos ingeniosos a la participación*
  - 19. Apoyo a las redes informativas locales y búsqueda de apoyo en ellas*
489. En las grandes ciudades, además de las señaladas, la capacidad de conquistar a los empresarios locales para apoyar iniciativas de las comunidades

## **ANEXOS**

### **2. A) LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

**Preámbulo.** ...Refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones...

**Artículo 5.** La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quién la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

**Artículo 6.** El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

**Artículo 55.** Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana... La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias...

**Artículo 62.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

**Artículo 67.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes...

**Artículo 70.** Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa. Constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autosugestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa

comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

**Artículo 72.** Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables...

**Artículo 79.** Los jóvenes y las jóvenes tienen el derecho y el deber de ser sujetos activos del proceso de desarrollo. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, creará oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta...

**Artículo 80.** El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida...

**Artículo 81.** Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con participación solidaria de las familias y la sociedad, les garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades,

**Artículo 84.** Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo...

**Artículo 86.** Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público... El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo...

**Artículo 102.** La educación es un derecho humano y un deber social fundamental... desarrollar... una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana...

**Artículo 119.** El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos ordinarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente... Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras...

**Artículo 125.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política...

**Artículo 127.** Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro... Es una obligación

fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación...

**Artículo 128.** El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio... que incluya la información, consulta y participación ciudadana...

**Artículo 141.** La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad...

**Artículo 168.** Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional... Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna...

**Artículo 171.** ... distritos metropolitanos. La ley orgánica que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano...

**Artículo 173.** El Municipio podrá crear parroquias... Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana...

**Artículo 178.** Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses... la promoción de la participación

**Artículo 184.** La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo... La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas... La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social... La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios...

**Artículo 187.** Corresponde a la Asamblea Nacional... Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.

**Artículo 255.** ...La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces y juezas.

**Artículo 294.** Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana...

**Artículo 299.** El régimen socioeconómico de la república Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la

colectividad... garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

## **B) MÉTODO DE HANLON SIMPLIFICADO POR MARTA HARNECKER**

Aquí se ofrece a nuestros lectores un método sencillo para realizar el diagnóstico de los problemas que puede tener una comunidad y de qué forma pueden priorizarse de acuerdo a la capacidad que tiene la propia comunidad de resolverlos. Creemos que es importante no trabajar en primera instancia con toda la comunidad directamente sino hacerlo con los líderes naturales y activistas más destacados debido a que la participación se facilita enormemente si se trabaja con grupos más pequeños. Pero esto depende mucho del tipo de comunidad con la que se trabaja y de sus tradiciones organizativas y de lucha. Hay que ser muy flexibles en esto. Nada debe ser tomado como una receta absoluta. Todos son instrumentos que deben adecuarse a cada realidad.

A continuación señalamos los distintos pasos que debería seguirse si se aplica este método.

### **1) PRIMER PASO: CONFORMAR UN EQUIPO TÉCNICO ASESOR**

El primer paso debe ser conformar un equipo técnico asesor, que apoye a la comunidad desde el punto de vista metodológico y teórico en el desarrollo del diagnóstico.

Debe estar constituido por un grupo de personas que desde el punto de vista intelectual, investigativo, de conocimiento, tiene una ligera ventaja con respecto a los demás pobladores. Ellos deben de ser los encargados, desde el punto de vista metodológico, de asesorar y dirigir el proceso.

En ese equipo puede estar un miembro de dirección de la UBE, la directora de la escuela primaria; el médico representante de la Dirección de Salud, alguna persona que tenga mucho conocimiento de la comunidad y que siempre haya luchado por resolver sus problemas.

No todos necesitan ser profesionales desde el punto de vista del grado académico, pero tienen que tener mucha profesionalidad en su trabajo. En el consejo asesor puede haber de todo: puede haber personas que no arrastren masas, pero que sí sean personas inteligentes que sepan llevar el proceso investigativo.

Este equipo técnico asesor no sólo debe llevar adelante el proceso de diagnóstico participativo, sino que debe dar seguimiento al plan de acción y evaluar sus resultados.

### **2) SEGUNDO PASO: HACER UNA PRIMERA REUNIÓN PARA ELABORAR EL LISTADO DE PROBLEMAS**

#### *a) a) ¿Quiénes asisten?*

Es conveniente desarrollar la reunión con los líderes formales y naturales de la comunidad (los encargados de las misiones, la directora de la escuela de la comunidad; el director de la clínica popular; el administrador del mercado, los dirigentes de los

movimientos populares que existen en la comunidad, etcétera. Es decir, todas las personas que ejercen una cierta influencia en la comunidad o, como suele decirse, aquellas personas que están dispuestas a echarse al hombro la tarea.

Esta primera reunión se hace con un grupo seleccionado (un grupo de 20 a 30 personas) y no directamente con toda la población, porque es muy difícil reunir a más de mil personas para realizar este diagnóstico y, por otra parte, un grupo mucho más pequeño permite una mucha mayor participación de cada uno de los presentes. La idea es hacer luego una gran asamblea en la que hay que tratar que asista la máxima cantidad de gente.

*b) b) Describir la situación de la comunidad*

La reunión comienza con una descripción de la comunidad. Quien haga dicha descripción debe ser alguien que conozca muy bien esa comunidad. Puede ser la directora de la escuela, o el jefe del policlínico, o el presidente de la Junta Parroquial; el presidente de la UBE, etcétera. La idea es hacer una especie de fotografía que permita a la gente saber dónde estaba parada, para ahí comenzar a desarrollar el trabajo.

Se debe hacer una caracterización económico-social de la comunidad: cuántos habitantes tiene, cuál es la extensión territorial y qué situaciones hay en la comunidad; cuántas tiendas, escuelas, alumnos tiene, cuántas personas están en las misiones, cómo está el problema del empleo, el per cápita económico, la cantidad de delitos; la drogadicción; el alcoholismo; las mujeres embarazadas de riesgo, la cantidad de enfermedades de transmisión sexual; de qué se estaba enfermando y muriendo la población del lugar; o sea, una caracterización completa del lugar.

Se trata de hacer sólo una caracterización, una fotografía de nuestra comunidad, de describirla sin hacer todavía una reflexión ni un análisis de los datos, para evitar influir en los asistentes.

*c) b) Hacer entender a la comunidad que la solución de los problemas debe partir de ellos mismos*

Se le debe explicar a la gente que el estado no puede resolver todos los problemas y que la comunidad debe examinar y priorizar los problemas que puede resolver con sus propios recursos.

*d) c) Cada uno debe escribir en una hoja los problemas*

Una vez que las personas estaban motivadas por todo lo que han escuchado, se le reparten varias hojitas para que escriban en ellas los problemas que creen estaban incidiendo en el bienestar de la población del lugar, recordándoles siempre que no pueden ser problemas personales, sino problemas de la colectividad. Se les da unos quince minutos para hacer esto.

*e) d) Leer en voz alta los problemas que cada uno identificó*



Después las personas deben leer en voz alta los problemas que han puesto en cada una de las hojitas y explicar la razón los consideraron los principales problemas.

*f) e) Escribir en un pizarrón los problemas señalados*

En la medida en que ellos van señalando los problemas se van anotando en una pancarta. Se agrupan en dos tipos de problemas: administrativos y educativos

*g) —Problemas de resolución administrativa*

Los problemas de resolución administrativa son aquellos que tienen que ver fundamentalmente con recursos económicos. Por ejemplo, pavimentar las calles; construir una red de agua potable; iluminar las calles.

*h) —Problemas de resolución educativa*

Los problemas de resolución educativa son los que están relacionados con hábitos, conocimientos, habilidades y que están más en manos de la subjetividad de las personas de la comunidad.

La mayoría de los problemas que se presentan tienen algo de ambos aspectos, por eso se los divide según qué aspecto predomina. El alcoholismo, por ejemplo, tiene una parte administrativa: lo que se refiere a la legislación establecida para el efecto, y un aspecto educativo: hay que enseñarle a las personas que hay otras formas de recrearse, y en esto puede desempeñar un papel importante la comunidad.

Algunos problemas que pueden surgir: mala calidad del agua, falta de recreación, alto índice delictivo, tabaquismo, falta de alumbrado público, alcoholismo, promiscuidad, falta de empleo para la mujer, enfermedades de transmisión sexual, problemas con el transporte, falta de cultura en el uso del condón, pisos de tierra, dificultades con la llegada de la prensa, necesidad de tener una escuela o una cancha deportiva.

3) TERCER PASO: EL EQUIPO TÉCNICO ORGANIZA EL LISTADO DE PROBLEMAS QUE SURGEN

Terminada la reunión en la que se recogen los problemas el equipo técnico pasa a hacer una buena presentación gráfica del listado de problemas recogidos en una gran pancarta que pueda ser leída por todos.

4) CUARTO PASO: SEGUNDA REUNIÓN PARA PRIORIZAR LOS PROBLEMAS

*a) a) ¿Quiénes participan?*

Las mismas personas de la reunión anterior, más algunos de los dirigentes de la junta parroquial o del municipio cuya área de trabajo tenga que ver con los problemas levantados en la reunión anterior.

*b) b) Objetivos de la segunda reunión*

Determinar los problemas que pueden ser resueltos por la comunidad.

Tiene dos objetivos: el primero es determinar, entre ese cúmulo tan grande de problemas que afloran, cuáles realmente pueden ser resueltos con las propias fuerzas de la comunidad; el segundo es realizar un plan de acción para enfrentar los problemas

Creo importante hacer énfasis en estas dos cuestiones.

*c) Estableciendo las prioridades. El método de Hanlon*

En relación con el primer objetivo es fundamental priorizar algunos problemas con participación de la población, ya que si pretendemos resolverlos todos al mismo tiempo, no vamos a poder hacerlo, porque la solución de muchos de ellos requiere de recursos con los que no contamos.

Es entonces fundamental entonces establecer prioridades de acuerdo a nuestra propia capacidad de resolver los problemas. Y para ello existe un método: el método de Hanlon, que utilizan fundamentalmente los sociólogos.

Aquí trataremos de dar una visión muy simplificada de dicho método para que sea algo sencillo de usar por las comunidades.

Se coloca la lista de problemas surgida de la reunión anterior en una pancarta que todos puedan leer. Se colocan 4 columnas luego del enunciado de los problemas.

A los problemas señalados se les va dando una puntuación en forma colegiada según:

- a) la gravedad o intensidad del problema (una epidemia de dengue hemorrágico es mucho más grave que una virosis estomacal)
- b) la extensión del problema a cuánta gente de la comunidad afecta)
- c) la posibilidad que la comunidad tiene de resolver el problema.

Cada problema debe ser examinado con cada uno de estos criterios y de acuerdo a las respuestas de los participantes se les debe otorgar de 1 a 10 puntos a los dos primeros criterios. Mientras más grave o más extenso sea el problema, más cerca de los 10 puntos debe ser calificado.

El tercer criterio se maneja de una forma diferente. Se le otorga 0 punto a aquel problema que no tiene solución y 1 punto al que sí la tiene.

Una vez puestos los respectivos puntajes se suman los dos primeros criterios y se multiplican por el tercer criterio. Como veremos esta fórmula es mucho más fácil de lo que aparece a primera vista y fue ideada para calcular lo más objetivamente posible la prioridad de los problemas.

Por ejemplo, el problema del agua potable en una población que no tiene instaladas esa infraestructura.

Como éste problema es uno de los más sentido por la población y provoca una grave situación de insalubridad se le considera un problema muy grave y se le otorga 10 puntos.

Como afecta a toda la gente de la comunidad, se le otorga 10 puntos también siguiendo el segundo criterio.

Pero como prácticamente no se cuenta con recursos para abordarlo se le otorga un puntaje de 0.

Ahora si sumamos  $10 \times 10$  nos da 20, es decir el máximo de puntos si consideramos la gravedad y extensión del problema. Pero si multiplicamos esos 20 puntos por 0 que es el puntaje que sacó ese problema relacionado con el tercer criterio nos da cero.

$$+ 10 = 20 \times 0 = 0$$

En cambio, en el caso de la recreación, que es un problema muy sentido, especialmente por la juventud, pero que no es tan grave como el del agua, se le otorgan 6 puntos de acuerdo a ese criterio y 8 puntos en relación con la extensión de los sectores afectados por falta de recreación, pero como es de solución mucho más factible y hay en la comunidad muchos recursos artísticos a los que se puede recurrir se le da 1 punto de acuerdo al criterio de resolverlo con los propios recursos.

Si sumamos 6 más 8 nos da 14 puntos, y si esta cifra la multiplica por 1 nos da 14 puntos finales.

Pongamos un último ejemplo: el problema de falta de trabajo para un grupo de mujeres.

Es un problema que la comunidad estima importante de resolver porque se trata de madres solteras que no tienen como mantener a sus hijos: se le otorga 8 puntos por el criterio de gravedad. Pero como afecta a un grupo pequeño de la población se le otorga 4 puntos de acuerdo a la extensión del problema. Y como se analiza que hay los recursos para crear una cooperativa con esas mujeres y que hay experiencia de empresas cooperativas en el barrio se le otorga un punto según el criterio de los recursos.

Si sumamos 8 más 4 nos da 12 y si lo multiplicamos por 1 nos da 12.

Tenemos así los tres problemas analizados:

agua	0 puntos
recreación	14 puntos
trabajo mujer	12 puntos

El problema prioritario es el de la recreación.

Así se analizan todos los problemas. Los problemas que reciben más puntos de acuerdo a la fórmula utilizada son los priorizados, los problemas sin solución inmediata quedan descartados automáticamente de esa priorización, porque su resultado final es cero.

Que determinados problemas no salgan priorizados no significa que no se les considere como problemas y que si la vía de solución aparece o se conquista no se resuelven. Generalmente la dificultad fundamental está en la escasez de recursos.

El método que consideramos ideal para priorizar los problemas que la comunidad no puede resolver por falta de recursos es el del presupuesto participativo.

Priorizar los problemas factibles de ser resueltos es la clave del éxito

Relacionar los problemas con posibilidades de solución que éstos tienen por la comunidad es algo muy importante y por desgracia, es un aspecto que no se suele tomar en cuenta. ¿Por qué es importante? Porque la gente empieza a abandonar el escepticismo, esa sensación de no poder hacer nada. Pero, sobre todo, por que cuando la gente ve que con un esfuerzo colectivo la comunidad puede resolver sus propios problemas, va sintiéndose cada vez más capaz de resolver cosas, va acumulando capacidad de ejecución; se siente cada vez más protagonista. Yo creo que ahí está la clave del éxito del método.

Además se empieza a producir un cambio cultural: la gente ya no se limita a esperar que las soluciones vengan desde arriba, se da cuenta que hay muchas cosas que puede resolver por sí misma.

#### 5) QUINTO PASO: REUNIÓN AMPLIADA CON LA POBLACIÓN

Una vez establecidas las prioridades se convocamos a toda la población a una gran reunión donde se le informa de los muy pedagógicamente de problemas analizados y de las prioridades establecidas. Se le pide su opinión al respecto y se plantea la necesidad de elaborar un plan de trabajo para enfrentar dichos problemas, anunciándoles que habrá tareas para todos y se hace un registro de las personas dispuestas a colaborar.

##### *a) a) Cómo lograr una buena asistencia*

Si son muchas las personas de esa área es preferible hacer reuniones más pequeñas. Se debe buscar un horario adecuado, se debe hacer una buena propaganda y dentro de lo posible visitar a la gente casa por casa, motivándola sobre los temas de la reunión.

#### 6) SEXTO PASO: PREPARAR UN PLAN DE TRABAJO PARA HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS PRIORIZADOS

Luego de realizada la priorización de los problemas, y expuestos estos resultados a la comunidad para su aprobación, es necesario realizar un plan de acción que permita guiar y organizar el trabajo de la comunidad de forma tal que las cosas no quedaran en el aire y que todos sepan muy bien que cosa debe hacer cada uno para colaborar en la solución de dichos problemas. Mientras más personas de la comunidad participen en la resolución de los problemas, mejores serán los resultados.

Además del mérito de tratarse de una planificación realizada por la propia comunidad y no de tareas que se imponen desde arriba, se trata de una planificación que se pone como meta sólo lo que de verdad se puede llegar a hacer. Esto evita las promesas y planes que no se cumplen y el consiguiente malestar que produce en el pueblo.

#### 7) SÉPTIMO PASO: EVALUACIONES PERIÓDICAS DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN

Por último, es conveniente hacer periódicamente evaluaciones del trabajo realizado de manera de ir chequeando lo que está funcionando y corregir lo que no funciona. Además del grupo inicial, puede invitarse a estas evaluaciones a quienes se hayan destacado en el trabajo comunitario.

### 3. C) MÉTODO INVEDECOR ENRIQUECIDO POR LUIS BONILLA

A continuación exponemos los pasos para constituir el núcleo inicial (nodo) de la organización de base:

1. Proceso de comunicación respecto a la comunidad que tenemos y la comunidad que queremos. Este es el proceso de reconocernos como parte de una realidad problemática. Por lo general este proceso no ocupa más de tres sesiones de trabajo.
2. Reuniones de trabajo para consensuar el inicio de una experiencia organizativa de base. **El consenso se certifica mediante un conjunto de acuerdos**, referidos en su mayoría a las futuras reuniones de trabajo (cronograma, propósitos, alcances), el territorio comunitario de interés y el modelo de liderazgo social que se quiere impulsar (compartido, democrático). Es conveniente iniciar las reuniones de trabajo con una **jornada de inventario de experiencias**. Se solicita la constitución de un equipo de voluntarios para divulgar la jornada y realizar los trámites necesarios para garantizar que esta actividad se efectúe en una sesión de trabajo.

#### 1) ELECCIÓN DEL LUGAR

Promoción de la actividad en el perímetro del espacio comunitario de interés. El local más conveniente para realizar el inventario de experiencias es un lugar de fácil acceso y ubicado en un sitio equidistante al lugar de habitación de todos los potenciales participantes. Las escuelas, casas comunales, canchas deportivas, dispensarios, entre otros, suelen ser los espacios ideales para tal fin.

#### 2) ELECCIÓN DEL HORARIO

El horario ideal es sabatino, entre seis u ocho horas de trabajo. Es conveniente motivar a aquellos que por diversas circunstancias no pueden asistir, pero están interesados, para que cooperen en la logística del evento, especialmente en lo que respecta a alimentación y refrigerios.

#### 3) QUIÉNES PARTICIPAN

1. La **jornada de inventario de experiencias** debe iniciarse de manera puntual, aunque al comienzo no estén todos presentes. Este es un mensaje a todos y todas sobre la responsabilidad y el compromiso exigido, aunque se debe tener cuidado o evitar cualquier señalamiento en esta jornada. Este es el primer espacio de integración.

A esta jornada se incorpora una buena parte de los actores sociales interesados en llevar adelante una nueva experiencia organizativa de base. La idea es ir tejiendo los esfuerzos utilizando la imagen del sebucán (palo con cintas entretejiéndose sostenidas por múltiples manos).

En esta metódica los participantes socializan con el resto de participantes en el taller sus experiencias. Un secretario electo por todos, que puede ser rotativo, transcribe las síntesis de las intervenciones en un papel bond, el cual, al llenarse, es colocado en una de las paredes que encierran el sitio de la plenaria. Una a una se van colocando, de manera transparente y a la vista de todos las experiencias de los participantes. Se coloca en colores distintos lo que cada uno considera los aciertos.

Quien dirige la reunión es electo por los participantes en forma de discusión y toma de decisiones asamblearias.

Una vez concluida la socialización de las experiencias individuales se organizan **cinco mesas de trabajo**, con igual número de participantes cada una (es recomendable facilitar la agrupación voluntaria), las cuales a partir de los contenidos del papel bond, inician los debates relacionados al aspecto que se le asigne. Estos aspectos están referidos a:

- Formas de entender lo que está pasando en la comunidad (investigación participativa)
- Educación en participación. Necesidades, problemas más frecuentes, potencialidades existentes entre los participantes.
- Necesidades de **información** detectadas. Aspectos que son necesarios **comunicar** a la comunidad. Es necesario sensibilizar a los participantes respecto al hecho de que es imposible avanzar en modelos transparentes y no manipulables de la participación, sino democratizamos la información disponible.
- **Pertinencia de las experiencias organizativas** socializadas para el abordaje de cada realidad y problemática. Es importante avanzar en la comprensión de la importancia de las organizaciones de base flexibles y con alta capacidad de adaptación al entorno. Este debate permite trabajar el tema de la democracia participativa, la dirección colegiada y el modelo de gestión de pirámide invertida en plenarias, talleres o asambleas de ciudadanos. Para evitar que los individuos con mayor experiencia y mayores facilidades de expresión monopolicen la conducción de la experiencia de organización de base es conveniente determinar los liderazgos noveles o emergentes que sobresalen en la comunidad, para hacer descansar sobre ellos las designaciones centrales, apoyados eso sí, por los más experimentados.
- **Selección de la forma organizativa más útil y pertinente para la comunidad.** Está mesa contextualiza las formas organizativas estudiadas respecto a la cultura local. Es muy importante sistematizar los debates. Luego de editados sus contenidos se deben socializar, porque allí suelen registrarse los saltos cualitativos de las comunidades, respecto a cuestión organizativa.

Una vez concluido el trabajo de las cinco mesas de trabajo es conveniente retirar los papeles bond y colocar en las paredes las síntesis de lo discutido y concluido en las mesas.

Con estas conclusiones se inicia la plenaria, que es el momento:

- **Selección del equipo promotor.** Lo ideal es que éste sea de cinco personas, una por cada una de las mesas de trabajo, sin embargo, cada realidad y contexto son

particulares

- del consenso discursivo del equipo promotor
- de los acuerdos para impulsar una organización de base
- como lo que motiva es la resolución de problemas concretos que aquejan a todos y todas se establece una fecha para ampliar la convocatoria y comenzar a realizar el diagnóstico participativo. Es conveniente avanzar en la propuesta de discriminar entre: (a) problemas de resolución comunitaria y, (b) problemas que demandan intervención de las autoridades locales mediante el modelo de presupuesto participativo. No se trata de mendigar sino de solucionar entre todos problemas. Una regla ideal para avanzar en modelos autogestionarios de organización y para derrotar cualquier forma de paternalismo lo constituye el abordar la solución comunitaria de un problema por cada problema que demande intervención gubernamental.

2. La organización de base debe mantener una constante atención respecto a temas como:

- 1) El encuentro entre iguales para el diagnóstico participativo de las fortalezas, potencialidades y dificultades que derivan de la realidad concreta
- 2) La jerarquización de los problemas
- 3) La pedagogía de superación del individualismo por soluciones colectivas. Una permanente tensión
- 4) El consenso sobre las prioridades de atención pasa por los acuerdos en los cuales todos forman parte de la solución
- 5) La gestión compartida (instituciones–ciudadanos) de la solución
- 6) La preocupación por los bienes comunes y la contraloría social.

#### 4) DIFERENTES MOMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN POPULAR DE BASE

##### *a) El núcleo*

Una vez que se constituye el núcleo fundamental de la organización de base, suele producirse una vigorización de las dinámicas asociativas. Éste es el momento de la efervescencia de la participación, que debe ser aprovechado al máximo, evitando que la gente motivada no encuentre que hacer y se desmovilice.

Ello demanda de los líderes comunitarios capacidad de delegación y de facultación a colectivos afines. Para no desdibujar el trabajo de la organización de base se sugiere canalizar las energías colectivas, estableciendo pequeños nodos, de quince a veinte personas con un pequeño espacio previamente acordado (calle, varias cuadras, un sector). Estas personas pueden organizarse alrededor de las siguientes áreas de trabajo:

- a) Comisión de inventario de problemas, potencialidades necesidades básicas
- b) Comisión de educación popular



- c) Comisión de comunicación alternativa
- d) Comisión de organización y logística
- e) Comisión de seguimiento y evaluación permanente

Cada nodo gira alrededor del núcleo central que tiene como epicentro de trabajo la escuela, el dispensario u otro centro de atención comunitaria. Se recomienda que un delegado rotativo por cada nodo se reúna en plenaria quincenal con el núcleo. Estas plenarios pueden realizarse los sábados.

#### *b) Plan de evaluación*

En esas reuniones de trabajo se revisa, evalúa y actualiza el plan de trabajo de la organización de base. Le corresponde a una comisión de comunicación alternativa coordinada desde el núcleo elaborar una minuta de orientación semanal para cada nodo, que permita democratizar la información, socializar los aprendizajes significativos, así como el crecimiento equilibrado de toda la organización comunitaria.

#### *c) Los puntos de encuentro (nodos)*

Garantizar que la organización de base se mantenga activa y llegue a cada parte del territorio de interés común. Los nodos constituyen las formas embrionarias del poder popular y potencialmente podrían sustentar el trabajo de los consejos locales de planificación pública (CLpresupuesto participativo), así como el ejercicio de la contraloría social desde las propias localidades. Es importante que los líderes de la organización de base no tengan una concepción **jerárquica de los puntos de encuentro**, sino de trabajo compartido, de urdiembre horizontal, para que todos y todas participen con sus máximas potencialidades.

Los nodos no sólo trabajan la agenda reivindicativa sino que promueven formas de economía popular y de reparto solidario de excedentes, constituyéndose en tejido social de nuevo tipo.

#### *d) Plan de trabajo*

Las agendas consensuadas y los acuerdos de intervención colectiva en territorios concretos

No existen posibilidades de trabajo compartido sin el establecimiento de agendas comunitarias consensuadas. Sin embargo, los consensos declarativos no garantizan el trabajo solidario en una sola dirección. Todo consenso implica alcanzar acuerdos que deben ser evaluados de manera permanente.

La transformación de la cotidianidad está asociada a la transformación de la totalidad

En la medida que se califica la experiencia de las organizaciones de base surgen las agendas intersectoriales y la aspiración de una identidad comunitaria. Este es el momento de reconocimiento como parte de un todo. Las afinidades tienen unos

alcances que en este trabajo asumimos como poligonales o zonas de trabajo comunitario. El interés de estos encuentros geoculturales no es otro que establecer sinergia para la solución de problemáticas comunes o asociadas. Es el momento del ejercicio de la nueva ciudadanía. Ese será el momento de desarrollo real de la Quinta República.

*e) Cultura(s) comunitaria(s)*

Cultura vendría a ser la red de significados, conocimientos, prácticas y símbolos, construidos socialmente de manera contingente en un momento histórico dado.

### III. BIBLIOGRAFÍA

Luis Moreira:

*Diagnóstico Participativo Comunitario. Manual de Desarrollo, Proyecto MICUENCA, Guatemala, IPM-CRSP. Diagnóstico Participativo Comunitario en Matanzas, Baja Verapaz. Taller, Guatemala, notas personales.*

CARE Guatemala IPM-CRSP

*Diagnóstico Participativo Comunitario. Informe Final, Chilasco, Salamá Baja Verapaz, Guatemala.*

José Guariguata:.

*El Diagnóstico Participativo Comunitario. Red Social Guayana. Referencia electrónica ANROS.*

Haiman El Troudi, Luis Bonilla

**Sistema Nacional de Planificación Participativa.**, MPD, Caracas.

Hugo Chávez Frías

Intervenciones en el Taller de alto nivel. “El nuevo mapa estratégico”, 12 y 13 de noviembre 2004. MCI.

Método INVEDECOR. Colectivo proyecto Nuestramérica.

Marta Harnecker:

**Reconstruyendo pensando en el hombre**, Ediciones MEPLA, Cuba, 2005.

**Diseñando con los vecinos de la manzana**, Ediciones MEPLA, Cuba, 2005.

**Buscando el camino**, MEPLA, Cuba, 2000.

**Delegando poder en la gente: Presupuesto participativo en Porto Alegre**, MEPLA, Cuba, 1999. Dos ediciones. Traducido al inglés.

**Fraguando el porvenir**, MEPLA—UNICEF, Cuba, 1997. Dos ediciones.

**Lo que un delegado no debe hacer,**

**Construyendo casas y transformando al hombre,** MEPLA–ACEI, 1996. Dos ediciones.

**Haciendo camino al andar,** LOM—Ediciones, Chile, 1995. Traducido al portugués. Monteávila editores prepara una nueva edición.

**Forjando la esperanza,** LOM—Ediciones, Chile, 1995.

**Alcaldía de Caracas: donde se juega la esperanza,** Fundarte, Venezuela, 1995.

**Intendencia de Montevideo: Un pueblo que se constituye en gobierno,** MEPLA—FUNDARTE, Venezuela, 1995.

**Gobernar tarea de todos,** Ediciones MEPLA, 1994. Dos ediciones.

**Alcaldía de Vitoria: Triturados por el aparato institucional,** Ediciones MEPLA, 1993. Dos ediciones.

**De armonías y conflictos,** Ediciones MEPLA, 1993. Dos ediciones.

**Aprendiendo a gobernar,** Ediciones MEPLA, 1993. Dos ediciones.

**Sao Paulo: Una alcaldía asediada,** Ediciones MEPLA, 1993. Dos ediciones.

*Ponencias y artículos:*

*Gobiernos locales y socialismo (espacios de acumulación de fuerza y de construcción del sujeto popular),* en Foro Pan Amazónico: mesa redonda: La democracia participativa en la gestión pública. 17 enero 2003.

*Democracia y participación popular*, ponencia presentada en el Encuentro Mundial de Solidaridad con la Revolución Bolivariana [10-13 abril 2003]

*Nueve Tesis sobre la democracia en los gobiernos de participación popular de América Latina,* Publicado en **Revista América Libre** N° 6, 1994.