



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE PSICOLOGÍA

**LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA  
EN LA GESTIÓN PÚBLICA  
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
PSICOLOGÍA SOCIAL COMUNITARIA**

AUTORA: MARÍA A. ESPINA R.

Caracas, 10 de Mayo de 2010

## **DEDICATORIA**

A los luchadores sociales del Asentamiento Campesino Los Samanes

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE PSICOLOGÍA

MAESTRÍA EN PSICOLOGÍA SOCIAL

**LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN  
PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
PSICOLOGÍA SOCIAL COMUNITARIA**

Autora: María A. Espina R.

Trabajo que se presenta  
para optar al grado de  
Magister Scientiarum en  
Psicología Social.

Tutor:

Prof. Fernando Giuliani

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE PSICOLOGÍA

## MAESTRÍA EN PSICOLOGÍA SOCIAL

### RESUMEN

El presente trabajo consiste en el estudio de una experiencia de participación comunitaria en la gestión pública, desde la perspectiva de la Psicología Social Comunitaria (PSC). El estudio se realizó en el Asentamiento Campesino Los Samanes, ubicado en la ciudad de Valencia del Estado Carabobo. Su finalidad fue caracterizar la experiencia de la comunidad en el marco de la participación en la gestión pública compartida con instituciones del Estado venezolano. Metodológicamente, el trabajo se orientó en la investigación cualitativa, obteniéndose la información a través de grupos de discusión. El análisis de la información se realizó mediante el método de la Teoría Fundamentada, obteniéndose como resultado la identificación de cuatro categorías y sus interrelaciones, a partir de las cuales se concluyó: 1) La comunidad conoce las condiciones actuales para su participación en la gestión pública y está haciendo uso de ellas. 2) El consejo comunal, como organización decretada por el Estado para la participación de las comunidades, se está poniendo en práctica pero presenta múltiples dificultades. 3) Son escasos los estudios que ha realizado la PSC dentro de las instituciones públicas, como contexto para facilitar la participación comunitaria en la gestión pública. 4) Las condiciones actuales para la participación comunitaria difieren considerablemente del contexto desde el cual la PSC ha desarrollado algunos de sus principios teóricos y metodológicos.

Descriptores: participación comunitaria, gestión pública, psicología social comunitaria, políticas públicas, organización, consejo comunal, agentes externos.

## **TABLA DE CONTENIDO**

INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPÍTULO I: PSICOLOGÍA SOCIAL COMUNITARIA</b>	
1.1 Antecedentes	3
1.2 El paradigma de la PSC	8
1.3 Comunidad	12
1.4 Fortalecimiento	14
1.5 Organización comunitaria	19
1.6 Participación comunitaria	22
<b>CAPÍTULO II: POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
2.1 Aproximación al concepto de políticas públicas	30
2.2 La gestión pública como ámbito de participación	38
2.3 Antecedentes jurídicos	41
2.4 Marco jurídico para la participación	44
<b>CAPÍTULO III: TEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
3.1 Antecedentes	57
3.2 Tema de investigación	62
3.3 Justificación	63
3.4 Objetivos de la investigación	64
<b>CAPÍTULO IV: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS</b>	
4.1 El enfoque cualitativo	65
4.2 El paradigma de la construcción y la transformación crítica	66
4.3 La estrategia del estudio de caso	67
4.4 El contexto de estudio	68
4.5 Selección de los participantes	70
4.6 Métodos de recolección de la información	71
4.7 Método de análisis de la información	73
<b>CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y RESULTADOS</b>	
5.1 Análisis por categorías	79
5.2 Integración de las categorías y resultados	120
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	124
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	126
<b>ANEXOS</b>	13

# INTRODUCCIÓN

Para la Psicología Social Comunitaria (PSC), el tema de la participación comunitaria ha sido objeto de estudio permanente como parte de su principio de fortalecimiento de las comunidades para la transformación social. Las comunidades venezolanas tienen una larga historia de luchas con el Estado, por acceder a los espacios donde se toman las decisiones de los asuntos que les conciernen, y la PSC ha sido un incansable acompañante y facilitador de las comunidades en este proceso.

Desde la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en 1999, las comunidades se encuentran ante un escenario distinto: existe un marco jurídico y se manifiesta voluntad política para construir un modelo de gestión pública participativa, al mismo tiempo, dentro de este marco jurídico se decreta una forma de organización que deben adoptar las comunidades para participar en el ámbito de lo público. Dentro de este complejo escenario, encontramos múltiples experiencias participativas, una de las cuales, constituirá nuestro tema de estudio.

Los capítulos I y II corresponden a las consideraciones teóricas y conceptuales. El capítulo I comienza con un breve recorrido por los antecedentes de la PSC, su definición y la orientación paradigmática asumida, para luego delimitar los conceptos de comunidad y fortalecimiento, a partir de los cuales conceptualizamos los procesos de organización y participación comunitaria.

En el capítulo II describimos el contexto de la gestión pública. Comenzamos con una aproximación general a la concepción de las políticas públicas, para luego revisar la gestión pública como ámbito de participación. Finalmente hacemos un recorrido por el marco jurídico actual en Venezuela, en relación a esta temática.

El capítulo III se refiere al tema y los objetivos de la investigación. La delimitación del tema de estudio comienza con un repaso de sus antecedentes, donde se hizo necesario precisar algunos eventos que han incidido en los últimos años en la teoría y práctica de la participación comunitaria en Venezuela. Posteriormente se presenta su justificación, basada en la escasa información sistematizada que existe sobre estas experiencias, particularmente desde la perspectiva de nuestra disciplina.

En el capítulo IV se presentan las consideraciones metodológicas. Comenzamos con la orientación del enfoque cualitativo y el paradigma de la construcción y la transformación crítica. Luego justificamos y describimos la estrategia del estudio de caso, describimos el contexto que seleccionamos como caso de estudio, y explicamos el procedimiento para la selección de los participantes. Posteriormente, nos referimos a los métodos de recolección de la información y los procedimientos de aplicación. Por último, describimos el método de la Teoría Fundamentada como método seleccionado para el análisis de la información y exponemos el procedimiento que seguimos para su aplicación.

El capítulo V corresponde al análisis de la información obtenida y los resultados que se derivan de este análisis. Comenzamos el capítulo con la presentación del análisis por categorías, para luego presentar la integración de las categorías y los resultados.

Finalizamos este trabajo con la presentación de las conclusiones que se derivaron del análisis de la información obtenida y sus respectivas recomendaciones.

# **I PSICOLOGÍA SOCIAL COMUNITARIA**

En este primer capítulo y en el siguiente, hemos delimitado las bases teóricas y conceptuales de donde derivaron los principios y planteamientos en los que se basó esta investigación sobre la participación comunitaria en la gestión pública. Comprometidos con el carácter crítico y transformador de nuestra disciplina, nos hemos orientado en el enfoque que se ha dado a la participación como proceso psicosocial, desde de la Psicología Social Comunitaria (PSC).

Comenzamos el capítulo con un breve recorrido por los antecedentes de la PSC, su definición y la orientación paradigmática asumida, para luego delimitar los conceptos de comunidad y fortalecimiento, a partir de los cuales desarrollamos los procesos de organización y participación comunitaria.

## **1.1 Antecedentes**

Desde mediados de los años 70, comienza a desarrollarse en América Latina la Psicología Comunitaria desde una práctica originada en la Psicología Social. En países como Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela, se ha venido construyendo una Psicología Comunitaria que responda, en palabras de Martín-Baró (1986), “al problema más importante que confrontan las grandes mayorías latinoamericanas (que) es su situación de miseria opresiva, su condición de dependencia marginante que les impone una existencia inhumana y les arrebató la capacidad de definir su vida” (p. 226). Desde esta perspectiva se fue buscando unir teoría y acción a través de la introducción de formas de investigación-acción, en función de la realidad social específica en la que se aplica y teniendo como principio trabajar en, con y para la comunidad (Serrano-García, López y Rivera-Medina, 1992; Montero, 2004). Así se

fueron sentando las bases teóricas y metodológicas que a partir de los años 80 comienzan a darle una identidad propia a la que se ha denominado Psicología Social Comunitaria en América latina (PSC); denominación que, como mencionamos al inicio, se debe a que en nuestra parte del continente los orígenes de esta nueva práctica se gestaron en el campo de la psicología social, “de donde se tomaron muchos de sus métodos, estrategias y técnicas, así como algunos conceptos y explicaciones teóricas iniciales” (Montero, 2004, p.76).

Como señala Wiesenfeld (1997), una de las características de la PSC radica en que el desarrollo de sus aportes temáticos, teóricos, metodológicos y aplicados, ha estado estrechamente ligado a las particularidades del contexto en el cual se han realizado, lo cual ha propiciado análisis y conceptualizaciones propios.

En el transcurso del desarrollo de esta nueva perspectiva, se fueron integrando planteamientos y propuestas de otras áreas y disciplinas como la educación popular, la sociología militante y la teología de la liberación (Freire, 1970; Fals Borda, 1978; Martín-Baró 1986). Así, como por ejemplo, el método de la alfabetización concientizadora de Freire, articula la dimensión psicológica de la conciencia personal con su dimensión social y política, constituyendo una respuesta histórica a los pueblos latinoamericanos imposibilitados para leer y escribir no sólo el alfabeto, sino su propia historia; desde la teología de la liberación, por otra parte, Martín-Baró (1983, 1986) reconoce para la psicología social una postura progresista, que ayude a explicar la realidad para transformar el orden social, que debele “ese sentido común de nuestras culturas que oculta y justifica intereses dominantes” (1986, p. 220) impidiendo a los pueblos encontrar el camino de su realización histórica, personal y colectiva; y dentro de esta visión, Fals Borda (1986) habla de la investigación participativa como la práctica social que rompe voluntariamente la relación de sumisión y dependencia implícita en el binomio sujeto/objeto.

Dentro de este escenario surge desde la PSC la construcción de un nuevo rol para los psicólogos sociales, se construyen técnicas para la identificación de necesidades, se emprenden discusiones teóricas sobre las nociones de fortalecimiento, desideologización, poder, sentido de comunidad y participación, entre otras, se reconoce el carácter político del trabajo comunitario y comienzan a desarrollarse las bases epistemológicas de esta subdisciplina (Montero, 2004, pp.51-52). A continuación revisamos algunos de estos aspectos.

En cuanto al rol del psicólogo, de acuerdo con Martín-Baró (1986), la tradición del psicólogo social había sido insertarse en los procesos sociales desde las instancias de control, el psicólogo escolar desde la dirección de la escuela, el psicólogo del trabajo desde la gerencia de la empresa, e inclusive, el psicólogo comunitario desde la academia o la institución. En este orden de ideas, desde la PSC (Serrano-García, López y Rivera-Medina, 1992; Giuliani y Wiesenfeld, 1997) se plantea que el psicólogo social renuncia a ese rol de experto reivindicando la participación de los actores involucrados en la generación de conocimiento; de esta manera se identifica como un agente de cambio que, desde una visión del mundo que rechaza las actuales condiciones de distribución de recursos, intenta con su acción transformarse en un catalizador del cambio social.

Es necesario hacer un paréntesis en este punto para aclarar que en el transcurso de nuestra investigación utilizamos indistintamente los términos cambio y transformación social, sin por ello desconocer la actual discusión que existe dentro de la disciplina sobre el alcance de cada uno de ellos, sin embargo, no consideramos necesario incluir esa discusión en esta investigación. Por ello, como señalamos, utilizaremos los términos cambio o transformación social para referirnos en ambos casos y de acuerdo con Sawaia (cit. en Montero, 2004, p. 286), al movimiento de recreación permanente de la existencia colectiva.

En relación a los aspectos mas resaltantes del desarrollo de la PSC, Montero (2004) enfatiza dentro de éstos la búsqueda de métodos y prácticas que permitieran no sólo estudiar, sino principalmente aportar soluciones a los problemas urgentes que afectaban a las sociedades latinoamericanas, lo cual llevó a la construcción de técnicas alternativas a los modos convencionales que tenía la psicología de estudiar las comunidades, incorporando otras perspectivas como son la educación popular, la filosofía, la sociología y la antropología. De aquí se desprenden, entre otras, las técnicas para la identificación de necesidades.

En lo que se refiere a las nociones que surgieron de las discusiones teóricas durante el desarrollo de la PSC, destacamos el concepto de *empowerment*, introducido al ámbito de la psicología por Rappaport en 1981, como una ideología (en cuanto sistema de ideas) sustentada por la creencia en la capacidad/poder de las personas para dirigir su propio destino e implicarse en la vida de sus comunidades. Esta noción es incorporada a la PSC como la acción de ‘fortalecimiento’ de procesos que contribuyan a que los propios individuos y comunidades desarrollen su capacidad/poder. Este concepto será desarrollado en esta investigación a mayor profundidad, en páginas posteriores. Otra concepción a destacar es la de problematización, a partir de los postulados de Freire, quien plantea la necesidad de transformar la ‘conciencia ingenua’ en ‘conciencia crítica’ a través de la concientización, que junto a la noción de desideologización propuesta por Martín-Baró, corresponden a procesos psicosociales dirigidos a cuestionar la realidad para poder construir una perspectiva propia sobre ella. Así entendida, la problematización se convierte en uno de los procesos fundamentales para el fortalecimiento comunitario. Por último, consideramos importante resaltar el reconocimiento del carácter político del trabajo comunitario, resultado de la postura crítica ante el orden social establecido y la conciencia en la propia capacidad para transformarlo, reconociendo el carácter activo (constructor y crítico) del sujeto social (Montero, 2004).

Desde este escenario, Montero define la PSC como la rama de la psicología social que “se orienta hacia la intervención crítica para la transformación social, facilitando y fortaleciendo los procesos psicosociales que posibilitan el desarrollo de comunidades autogestoras para la solución de sus problemas” (p. 77).

Dentro de esta definición, es importante aclarar que, de acuerdo con la mencionada autora, entendemos por procesos psicosociales aquellos procesos que forman parte de las relaciones sociales de las personas y a su vez están influidos por las circunstancias sociales. Estos procesos suponen subprocesos de carácter cognoscitivo, emotivo y motivacional que tienen consecuencias conductuales, afectando no sólo a los individuos, sino a las relaciones mediante las cuales esas personas se construyen a sí mismas y construyen su entorno. Desde la perspectiva de la PSC, los procesos psicosociales tienen una función fundamental tanto en el mantenimiento como en la transformación social de las condiciones de vida. Por una parte reconocemos los procesos de habituación, normalización y naturalización, entre otros, como procesos que pueden llevar a aceptar acríticamente y pasivamente hechos o relaciones que limitan las posibilidades de desarrollo individuales y grupales. Por otra, asumimos como eje del trabajo comunitario el fortalecimiento de procesos como la organización, participación, compromiso, problematización y sentido de comunidad, entre otros, dirigidos a la movilización de la conciencia y a la acción comunitaria de carácter liberador frente a situaciones, hechos o relaciones que limitan las posibilidades de desarrollo, individuales y grupales (Montero, 2004, pp. 255-262).

Una vez revisados algunos antecedentes de la PSC y presentada la definición a la que nos adherimos en esta investigación, repasamos diferentes propuestas de modos de conocer desde la PSC, para definir el paradigma desde el cual trabajaríamos.

## 1.2 El paradigma de la PSC

Para comenzar, según Lincoln y Guba (cit. en Valles, 1999), los paradigmas deben entenderse como sistemas de creencias básicas -principios, supuestos- sobre la naturaleza de la realidad en la cual actúa la disciplina (dimensión ontológica), el modelo de relación entre el investigador y esa realidad (dimensión epistemológica) y el modo en que podemos obtener conocimiento de dicha realidad (dimensión metodológica). Para Wiesenfeld (2000) la elección de paradigmas implica una toma de decisiones en la que se conjugan valores, ideología, experiencia, cualidades personales y formación académica, entre otras.

Coincidiendo con la autora, consideramos necesario explicitar los supuestos que nos orientaron en este estudio, para lo cual iniciamos con la revisión de algunas investigaciones (Grohmann, 1996; Wiesenfeld, 2000; Sánchez, 2000; Santamaría, 2003; Montero, 2006) que nos llevaron a identificarnos con los aportes fundamentales de los paradigmas del construccionismo social y la teoría crítica: la realidad como construcción social, por una parte, y por otra, la visión crítica de esta realidad que puede ser transformada. De acuerdo con Wiesenfeld, el construccionismo social rechaza la existencia de una realidad externa independiente de nuestro modo de acceso a ella y no admite la objetividad como la forma privilegiada de estudiarla, según lo cual, señala la autora, la realidad no posee cualidades propias, sino aquellas que nosotros construimos a partir de nuestras experiencias de ella. En cuanto a la teoría crítica, se caracteriza por enfatizar el carácter ideológico de la realidad, “la realidad así concebida es múltiple, se acumula históricamente y puede transformarse cuando las personas toman conciencia de ella y actúan sobre las condiciones en cuestión” (2000, p. 91). Wiesenfeld propone la integración de estos dos paradigmas, argumentando que ambos comparten los criterios epistemológicos, metodológicos y ontológicos, en cuanto reivindican la dimensión subjetiva en la aproximación a la realidad, destacan su carácter histórico, consideran la teoría como producto de la

investigación y no como predecesora, incorporan a los sujetos como copartícipes de la investigación y persiguen la transformación social a través de la acción.

En este mismo orden de ideas, Montero (2001, 2004, 2006b), plantea que si bien el modo de construir conocimiento desde la PSC ha tenido influencia y estrecha relación con la integración de los paradigmas del construccionismo social y la teoría crítica, la PSC tiene aspectos fundamentales propios que requieren la construcción de un nuevo modelo. El punto de partida para esta propuesta es la revisión de la concepción paradigmática tripartita de la psicología (tres dimensiones: ontológica, epistemológica y metodológica), dominante en el campo a partir de la propuesta de Lincoln y Guba, contrastándola con experiencias provenientes de la praxis (acción e investigación que producen teoría). Como resultado, la autora presenta una estructura paradigmática de cinco dimensiones: ontología, epistemología, metodología, ética y política. Estas cinco dimensiones, de acuerdo a Montero, han sido consideradas en la PSC como aspectos inherentes al proceso de construcción del conocimiento, que, de modo consciente o inconsciente, están siempre presentes y marcan el modo de conocer.

Sin embargo, señala Montero, si bien las dimensiones ética y política representan el carácter reflexivo y crítico que ha acompañado a la PSC desde sus inicios, hasta ahora no estaban siendo consideradas como parte intrínseca del modo de producir conocimiento. Es en la incorporación de estas dos dimensiones donde radica la innovación del modelo propuesto por la autora, el cual ha denominado *paradigma de la construcción y la transformación crítica*, denominación que, según señala, resalta su carácter de construcción humana y social así como el carácter temporal de su función estructuradora y sistematizadora del saber generado.

Consideramos que esta propuesta viene a complementar la integración de los paradigmas que plantea Wiesenfeld, sin observar diferencias importantes entre ambas propuestas en lo que se refiere a las dimensiones ontológica, epistemológica y metodológica. Al mismo tiempo, celebramos la acción, característica de los

investigadores de la PSC, de romper la ‘tradición paradigmática tridimensional’ para abrirle lugar a los aspectos ético y político.

A continuación describimos brevemente las cinco dimensiones que estructuran este paradigma, de acuerdo con Montero (2004, 2006b):

**Dimensión ontológica:** La realidad es construida a partir del discurso y las acciones. El ser que conoce no es un ‘sujeto’ sino un ‘actor social’, es un ser activo que critica, actúa y reflexiona, que construye realidad y protagoniza la vida cotidiana. Desde esta posición se establecen los siguientes supuestos: la comunidad tiene derecho a decidir el tema a investigar/intervenir, la comunidad es el principal afectado por cualquier investigación/intervención y la comunidad posee recursos para la investigación/intervención.

**Dimensión epistemológica:** Los ‘actores sociales’ poseen y producen conocimiento construyendo una realidad que a su vez los transforma, los limita y los impulsa, en un proceso dinámico de construcción mutua continua. Esa construcción es producida históricamente, responde a un momento y a un espacio determinado, no siendo posible separar la realidad y el sujeto. De acuerdo a esta concepción, el rol del profesional es el de facilitador.

**Dimensión metodológica:** La particularidad de esta dimensión se manifiesta en el carácter dinámico, flexible, participativo y dialógico, orientado por la transformación social y puesto en práctica por dos tipos de agentes catalizadores y facilitadores de cambios: los profesionales en campo o agentes externos y las personas y grupos interesados dentro de las comunidades o agentes internos. La autora destaca como el aspecto más interesante de esta dimensión la necesidad de generar métodos que se transformen al mismo ritmo que cambian las comunidades.

**Dimensión ética:** El eje de esta dimensión es la definición del Otro y su inclusión en la relación de producción de conocimiento. La relación con el Otro en términos de

igualdad y respeto, reconociéndole su existencia independiente como forma de grupo y de sus miembros en su singularidad, en su carácter de dueños de una historia construida por ellos, anterior a la intervención comunitaria y posterior a ella. Al reconocerse que, los que tradicionalmente se definían como los sujetos investigación, también producen el conocimiento, hay una autoría compartida para el conocimiento producido en el trabajo comunitario que debe ser respetada.

**Dimensión política:** Se refiere al carácter y la finalidad del conocimiento producido, así como a su ámbito de aplicación y efectos sociales. Se muestra en la función desalienante, movilizadora de la conciencia y socializadora, que puede tener la praxis, buscando generar conductas que respondan a una proyección activa del individuo en su ambiente social.

En esta propuesta, la autora enfatiza la interrelación que existe entre las cinco dimensiones, señalando que toda epistemología está directamente relacionada con una concepción ontológica, que define al ser y al objeto del conocimiento, en función de los cuales se produce una relación cognoscitiva, a la vez que el método que se aplica refleja igualmente a esos dos aspectos y, por último, quien habla de ontología, epistemología y metodología no puede dejar de referirse a la concepción del Otro, en su definición y en los alcances de su participación en la relación con el sujeto cognoscente, lo ético, ni negar la existencia de una carga valorativa en la construcción del conocimiento, lo político. Así, como podemos ver, las cinco dimensiones interactúan en todo momento, son inseparables.

Una vez definida la orientación paradigmática de esta investigación, consideramos necesario delimitar los significados que atribuimos a dos conceptos que resultan fundamentales para el desarrollo de esta investigación, nos referimos a los conceptos de comunidad y fortalecimiento.

### 1.3 Comunidad

“Hablemos de la comunidad. Ella es la noción clave, la noción centro, el ámbito y motor fundamental, actor y receptor de transformaciones, sujeto y objeto de esta disciplina llamada psicología comunitaria y, a la vez, antecedente, presencia constante en la vida social” (Montero, 2004, p. 197).

La definición de comunidad es una discusión que fue y sigue siendo fundamental dentro de la PSC, por ser el contexto de acción de nuestra disciplina. Como señala Sánchez (2000), en su proceso evolutivo se han empleado criterios demográficos, diferenciándolas por ejemplo por características de los habitantes, procedencias de clase social; criterios organizacionales, para identificarlas respecto al grado de desarrollo organizativo alcanzado; criterios geográficos, caracterizándola de acuerdo a la localidad de residencia; y criterios de relación, en función de determinados intereses comunes. García, Giuliani y Wiesenfeld (1994), identifican dos criterios para definir comunidad: lo funcional y lo residencial. En las comunidades funcionales, lo 'común' se refiere a características, intereses y actividades, entre otros; en las comunidades residenciales lo 'común' parte del espacio físico que se habita e incluye todos los aspectos relacionados con la interacción de los individuos en y con dicho espacio.

Resulta importante destacar, de acuerdo con Sánchez, que los criterios hasta ahora señalados no son excluyentes entre sí, por lo que “los miembros de una comunidad pueden pertenecer simultáneamente a diferentes niveles de comunidad o a comunidades interrelacionales” (2000, p. 46).

Considerando que nuestro tema de investigación se refiere a la participación de las comunidades en la gestión pública y que la mayoría de las políticas públicas e inclusive el marco jurídico, como veremos más adelante, se están focalizando en la comunidad residencial, buscamos delimitar nuestra concepción de comunidad dentro de las definiciones que incorporan el criterio de la territorialidad. Sin embargo, es

importante aclarar que estamos conscientes que el criterio de territorialidad no es exclusivo para definir una comunidad.

En este orden de ideas, Sánchez, tras una revisión de diversas definiciones de comunidad que incorporan el criterio espacial, señala que con el pasar del tiempo este criterio comienza a combinarse con criterios de tipo relacional, concluyendo que “lo que distingue una comunidad de cualquier otra agrupación social, tenga o no un territorio específico...es el sentimiento global de pertenencia, de solidaridad y de confianza en el valor del colectivo que implica la noción de sentido de comunidad” (p. 48).

Entendemos por sentido de comunidad, de acuerdo con Sarason:

“la percepción de similitud con otros, una interdependencia consciente con otros, una voluntad de mantener esa interdependencia dando o haciendo a otros lo que se espera de ellos, el sentimiento de que se es parte de una estructura mayor, estable y de la que se depende” (1974; cit. en Montero, 2004, p. 295).

Dentro esta perspectiva, García, Giuliani y Wiesenfeld (1994) definen la comunidad residencial como:

“una agrupación de individuos vinculados entre sí, con características propias y diversas al mismo tiempo, que comparten un momento histórico determinado y conviven en un ambiente físico y social en el cual interactúan, desarrollando un sentido de comunidad que involucra también los aspectos afectivos de los miembros hacia ésta.” (pp. 78-81).

Reforzamos esta definición con la reinterpretación que hace Wiesenfeld (1997) de la comunidad como construcción social:

“la comunidad es una entidad que se construye...son las peculiaridades de un grupo de personas que comparten un conjunto de elementos: el entorno particular en el que residen, trabajan, se recrean, se ayudan, las necesidades que enfrentan, las que constituyen las condiciones necesarias a partir de las cuales se realizan acciones que contribuyen a construir la comunidad” (p. 14).

Una vez definida la comunidad dentro de nuestra investigación, nos parece importante resaltar que la PSC en América latina en general, y específicamente en Venezuela, se ha caracterizado por trabajar con comunidades residenciales, y dentro de estas, con las populares. Lejos de constituir una limitación, consideramos que se trata de un compromiso con un contexto, orientado por la interrelación entre una realidad social de amplios sectores populares de escasos recursos económicos y los principios de la PSC que se van construyendo a partir del trabajo con estos sectores.

Como hemos venido desarrollando a lo largo de este capítulo, a partir del cuestionamiento de la tradición psicológica de la adaptación a la realidad, el origen y la historia de la PSC muestra una preocupación fundamental por promover su transformación; desde allí comienza a socavarse las bases paradigmáticas que la limitaban, se rechaza el concepto de neutralidad, reconociendo la necesidad de tomar partido, y se reconoce el rol dialógico que juegan desde esta concepción los agentes externos y la comunidad, siempre orientado a la transformación de la realidad; lo que supone implicaciones y precisiones conceptuales y metodológicas acerca del tipo de transformación social que se busca. Dentro de este escenario queremos delimitar la noción de fortalecimiento que consideramos fundamental para nuestra disciplina.

#### **1.4 Fortalecimiento**

Debemos comenzar por aclarar que el concepto de ‘fortalecimiento’ dentro de la PSC está estrechamente relacionado al concepto de *empowerment*, introducido en la Psicología Comunitaria por Rappaport en 1984 y que literalmente se traduce como ‘dotación de poder’. Montero (2005), en un análisis comparativo de los significados atribuidos a *empowerment* y a ‘fortalecimiento’, nos demuestra la existencia de una casi total correspondencia entre ambos. No así, señala la autora, con el concepto de ‘potenciación’ también comúnmente utilizado en la literatura castellana como equivalente a *empowerment*, el cual refleja sólo parcialmente el sentido del proceso,

ya que supone proyectar lo que ya se posee, aumentando y enfatizando cualidades o capacidades, lo cual no corresponde del todo a la noción de ‘transformación’ de la PSC.

Una vez justificado el término, consideramos importante destacar que la noción de fortalecimiento, desde la PSC, adversa la orientación asistencialista que ha caracterizado parte importante del trabajo comunitario desde diferentes disciplinas, incluyendo la nuestra, así como también desde las políticas públicas. A este respecto, Montero señala que la noción de fortalecimiento orienta una línea de trabajo que “centra la atención en la comunidad, en la organización de sus miembros y en su desarrollo, insistiendo en la necesidad de la participación de las personas, en el apoyo a sus cualidades positivas y en el fomento de sus capacidades...para que logren por sí mismos transformaciones positivas que mejoren su calidad de vida y su acceso a bienes y servicios de la sociedad a la cual pertenecen” (2005, p. 59).

Los elementos fundamentales que permiten describir un proceso de fortalecimiento de la comunidad, señalados por la autora, son: participación, conciencia, autocontrol y control, poder social, politización, autogestión, compromiso, identidad social y desarrollo y expresión concreta de capacidades individuales. A partir de estos elementos la mencionada autora define el fortalecimiento como:

“el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad (individuos interesados y grupos organizados) desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos” (Montero, 2005, p. 72).

Para finalizar esta conceptualización, hacemos referencia a la reflexión que hace esta autora en cuanto a la acusación que se le hace a la aplicación del término ‘fortalecimiento’, de que por fomentar la fortaleza de las personas y potenciar sus capacidades, se olvide la obligación por parte del Estado y sus instituciones de

proveer los servicios y la ayuda para la cual han sido creados, a lo que la autora responde, que parte del fortalecimiento pasa por desarrollar la capacidad de exigir el cumplimiento de tales deberes, de ejercer los derechos y responsabilidades ciudadanos y de ocupar el espacio público; postura que compartimos.

En este orden de ideas, nos surge una reflexión relacionada con la discusión que existe dentro de la disciplina sobre el alcance de la noción de autogestión y la propuesta de incluir la capacidad de cogestión, como complemento de la primera, en el proceso de fortalecimiento de las comunidades en determinadas circunstancias que incluyan intereses que van más allá de los límites territoriales de una comunidad.

Comencemos por delimitar el concepto de autogestión desde la PSC. De acuerdo con Montero, la autogestión es uno de los elementos fundamentales que permiten describir el proceso de fortalecimiento de una comunidad y se expresa:

“en la autonomía de las acciones y en la toma de decisiones concernientes a la comunidad, incluye autoeficiencia en la organización comunitaria y, en la medida en que las acciones comunitarias producen efectos deseados... fomenta la confianza en sí mismos de los miembros de la comunidad y el sentimiento de seguridad como ciudadanos” (2005, p. 67).

Resulta de interés en este punto el planteamiento de León, Montenegro, Ramdjan y Villarte (1997), respecto a que cuando hablamos de autonomía necesariamente se deriva una implicación relacional, ya que debe referirse con respecto a ‘alguien’. Para estas autoras, ese ‘alguien’ son los catalizadores sociales, entendiendo por ellos educadores populares, trabajadores sociales y/o psicólogos sociales, entre otros, que intervienen en las comunidades y a quienes corresponde detectar y trabajar sobre las condiciones necesarias para fortalecer la autonomía de esas comunidades; más adelante, en su análisis de los elementos que obstaculizan el desarrollo de la autogestión, las autoras incorporan las instituciones públicas como parte limitante de este proceso por su visión asistencialista, impositora de decisiones, “desconociendo las iniciativas comunitarias o asumiendo que los miembros de la comunidad no tienen

competencia para tomar sus propias decisiones, ya que ignoran sus propios problemas y la forma de solucionarlos” (p. 73).

En este orden de ideas, en un reciente estudio sobre la autogestión, Santiago (2008) plantea que el fortalecimiento de la autogestión colocará a la comunidad en una posición de mayor poder que la que actualmente tiene, para la negociación con los agentes externos desde un lugar más fortalecido. Podemos reconocer en este párrafo que ese ‘alguien’ con respecto al cual se busca autonomía son los agentes externos, entendiendo por ellos tanto los provenientes del medio académico como institucional gubernamental y no gubernamental. Más adelante, la autora identifica algunos indicadores de autogestión: capacidad de autonomía para tomar decisiones sobre los objetivos de trabajo; capacidad de ejecutar las acciones que consideren prioritarias; capacidad para negociar con agentes externos que nutran el proceso de autogestión (conocimiento técnicos, trabajo sobre el terreno, financiamiento, asesoría técnica, legal); capacidad de control sobre su proyecto de autodeterminación, capacidad para gestionar el impacto de la realidad política actual y formación en conocimientos técnicos de utilidad para el desarrollo comunitario (p. 140).

A partir de lo desarrollado hasta aquí sobre la noción de autogestión, consideramos que es posible establecer que este proceso tiene como alcance la comunidad, es decir, que la autonomía radica en el control de las acciones y las decisiones concernientes a la comunidad y, en el ámbito externo, como señala Santiago, la relación es de negociación. En diversas oportunidades se ha señalado, incluyéndonos, que cuando hablamos de gestión pública, se debería incorporar la noción de cogestión, directamente relacionada con la de autogestión, puesto que las decisiones y acciones para dar respuesta a las problemáticas de las comunidades relacionadas con las políticas públicas son, o deberían ser, emprendidas tanto por las comunidades como por los organismos del Estado, respondiendo a las necesidades detectadas por ambas partes. Esta concepción enfatiza la importancia de no caer en el error de ver a una

comunidad como un ente aislado; la comunidad es parte de un sistema social y, por lo general, sus necesidades y responsabilidades de alguna manera se interrelacionan con las de otras partes de dicho sistema (otras comunidades, espacios públicos, organismos, sectores productivos, entre otros). Insistimos en que la propuesta de cogestión no es excluyente respecto a la de autogestión, ya que, en un proceso de gestión pública la autogestión será entendida como la capacidad de la comunidad para determinar sus necesidades y, en tanto esas necesidades estén de alguna manera interrelacionadas a las de otros actores, determinar conjuntamente con dichos actores las acciones que se deben realizar para atenderlas, para luego actuar en dirección a lograr que esas acciones se ejecuten por quien le corresponda, bien sea la propia comunidad, la institución o de manera conjunta, según se decida como parte del proceso.

Esta discusión resulta importante para nuestro trabajo por cuanto, como ya señalamos, consideramos la cogestión como elemento fundamental para el proceso de participación comunitaria en la gestión pública, ya que, a fin de cuentas, este proceso necesariamente implica dos actores, comunidad y Estado. Las políticas públicas han sido en general actividad exclusiva del Estado, considerando a las comunidades como simples beneficiarios; esta situación ha llevado a las comunidades a luchar incansablemente por lograr espacio en la toma de decisiones dentro de este ámbito. Cuando hablamos de un momento histórico en el que esta lucha comunitaria pareciera coincidir con una voluntad de apertura por parte del Estado para incorporar a las comunidades en la gestión pública, con fines y resultados que analizaremos más adelante, necesariamente debemos tomar en consideración el concepto de cogestión, ya que el Estado no está renunciando a su poder de gestionar sino que lo está, en principio, compartiendo.

Continuando con el desarrollo de los aspectos teóricos relacionados con nuestro tema de investigación, resulta necesario revisar el lugar que ocupa en este proceso la

organización de la comunidad para la participación, aspecto que desarrollaremos a continuación.

## **1.5 Organización comunitaria**

De acuerdo con Gonçalves (1995), entendemos por organización comunitaria el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad se asocian bajo principios, objetivos y metas comunes, estableciendo de manera implícita o explícita una serie de normas y reglas reconocidas y aceptadas por ellos mismos, a partir de las cuales “son capaces de distribuir actividades, delegar responsabilidades, comprometerse con las normas del grupo y sistematizar los datos e informaciones producidos” (p. 128). Resulta importante agregar el planteamiento de Grohmann (1996) respecto a que la organización comunitaria es considerada por los pobladores de las comunidades populares, o barrios, como condición necesaria para lograr el desarrollo de su comunidad, bien sea para demandar sus derechos ante el Estado, o bien para satisfacer sus necesidades mediante su esfuerzo propio; en ambos casos, la organización surgió como respuesta de las comunidades ante la ineficiencia del gobierno de turno en la administración de los recursos del Estado.

En cuanto a sus características funcionales, Sánchez (2000) señala que la organización comunitaria se desarrolla en dos niveles: un nivel informativo y de toma de decisiones, en el que los participantes se mantienen informados sobre el progreso de sus proyectos y además reflexionan y deciden libremente como comunidad sobre los diferentes asuntos que les conciernen, y un nivel ejecutivo, de directiva y comisiones de trabajo para ejecutar las decisiones de la comunidad. Dentro del nivel informativo y de toma de decisiones, el autor destaca la asamblea como una instancia organizativa de valor para la comunidad, como escenario de información, como mecanismo para la toma de decisiones, como centro de planificación de actividades y hasta como espacio conversacional libre. En cuanto al nivel ejecutivo, Sánchez habla

de comisiones de acción específica en las cuales es muy importante que estén claramente establecidas las responsabilidades, las horas/jornada y la organización del trabajo.

Complementando este aspecto, Gonçalves (1995) propone como una alternativa de estructura para la organización comunitaria la estructura de red, conformada por un conjunto de personas o grupos que trabajan con objetivos distintos, de manera articulada y siempre orientada hacia una meta común que, de acuerdo con la autora, es el desarrollo de la comunidad. A partir de los planteamientos de la autora, podemos decir que este tipo de estructura se puede dar por dos vías: una de ellas es cuando, existiendo una organización comunitaria, dentro de ella se van conformando grupos específicos que van adquiriendo sus propias características organizativas, sin desligarse de la organización que les dio origen. La otra vía es cuando diferentes grupos y asociaciones de la comunidad, que funcionan de manera independiente, se relacionan a fin de unir esfuerzos por una meta común, conformando la organización comunitaria. En ambos casos, de acuerdo con la autora, es necesario conocer los objetivos y actividades de los otros grupos y tener claros los propios, a fin de poder lograr una adecuada articulación. Este tema de la estructura de red resulta de importancia en este estudio porque, como veremos en los siguientes capítulos, la reconocemos tanto en la actual propuesta de organización que surge desde el Estado, como en nuestro caso de estudio.

Una vez caracterizada la organización comunitaria en cuanto a sus fines, estructura y funcionalidad, pasamos a revisar los tipos de organización que se han desarrollado en nuestro país, particularmente en el ámbito de las comunidades populares.

Como ya hemos señalado, a lo largo de su historia las comunidades han practicado diferentes formas de organización en la búsqueda de participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos que les competen directamente. Una diferenciación importante que debemos hacer a este respecto está relacionada con el origen del

impulso de la organización y la clase de relación que crean, a partir de lo cual reconocemos, de acuerdo con Grohmann (1996), dos tipos de organización comunitaria: aquellas que han surgido de manera espontánea dentro de las comunidades, lo que les permite establecer una relación de contraprestación con los organismos públicos, y otras que son el resultado de reglamentaciones generadas desde las políticas públicas para regular la incorporación de las comunidades a éstas, lo que puede conllevar el riesgo de establecer una relación de dependencia y subordinación; aunque es importante considerar que también puede conllevar la posibilidad de cogestionar con el Estado, fortaleciendo el ejercicio de la ciudadanía.

En relación a las primeras, que Grohmann denomina ‘autónomas’ y las identifica como aquellas “que no dependen de los partidos políticos ni son instrumento de la política estatal” (1996, p. 42), el autor señala que constituyen gran cantidad de organizaciones sectoriales diversas, de difícil delimitación, orientadas en la mayoría de los casos a satisfacer necesidades puntuales. En una síntesis de las diferentes organizaciones de este tipo, Grohmann identifica las siguientes: organizaciones populares destinadas a prestar servicios sociales (guarderías infantiles y preescolares, centro de salud, ollas comunes); organizaciones populares para el mejoramiento de la situación económica (cooperativas de producción y consumo, de ahorro y crédito, asociaciones de crédito para viviendas); organizaciones culturales y deportivas (grupos de teatro y música, periódicos de barrio, grupos de alfabetización, equipos deportivos); organizaciones defensoras de los derechos humanos (comités de familiares de víctimas de la represión estatal, como asesinados, desaparecidos, torturados); y organizaciones cristianas (comunidades de base, grupos de catequesis). El autor señala que este tipo de organizaciones, por lo general, más allá de cumplir con su función específica, se vuelven el punto de partida de la organización política de los pobladores dirigida a la transformación social, lo que les da un carácter conflictivo frente al Estado que, unido a una visión democrática participativa, se vuelven las características decisivas de este tipo de organización popular. Como

veremos en el siguiente capítulo, estas experiencias organizativas constituyen antecedente para la participación en la gestión pública en la actualidad.

En segundo lugar, están las organizaciones institucionalizadas para la participación del ciudadano en las políticas públicas. El primer modelo de éstas, y dominante por un largo período, fueron las Asociaciones de Vecinos, que nacieron aproximadamente en 1966 como forma organizativa principalmente de los sectores socioeconómicos medio y alto, siendo reconocidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978. Posteriormente han surgido otras formas de organización, como los Comités de Tierra Urbana (Decreto Presidencial N° 1.666, febrero 2002), Organizaciones comunitarias de vivienda (OCV), Comités de salud, Consejos Locales de Planificación Pública (Ley de los CLPP, 2002 y 2006), Mesas Técnicas de Agua, Mesas Técnicas de Energía, hasta llegar hoy en día a los denominados Consejos Comunales, legalmente establecidos mediante la Ley de los Consejos Comunales en el año 2006 y reiterados en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) en el 2009; este último tema será tratado en el siguiente capítulo.

Con la delimitación de las nociones de comunidad, fortalecimiento y organización comunitaria para la participación en la gestión pública, desde la perspectiva de la PSC, consideramos que tenemos elementos suficientes para establecer el concepto de participación que orientó a nuestra investigación, cómo uno de sus ejes centrales, tema que desarrollamos a continuación.

## **1.6 Participación comunitaria**

Cuando hablamos de participación de la comunidad en la gestión pública, necesariamente nos estamos refiriendo a dos tipos de participación: participación comunitaria y participación ciudadana, que desde la PSC se ha considerado que tienen elementos que las distinguen. Parte de esta diferenciación resulta

extemporánea ya que, como señala Sánchez (2000) no ajustan en lo que son hoy los nuevos modos de participación comunitaria, donde se incorpora el interés en una relación con el Estado en la que la comunidad sea parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos que les competen. En una revisión de las definiciones de estos dos conceptos, realizada por Santamaría (2003), la autora concluye que “la participación comunitaria, si bien presenta algunas características específicas, no es excluyente de la participación ciudadana, por cuanto sigue siendo una participación de los ciudadanos que buscan incidir en los asuntos públicos a lo interno de su comunidad” (p. 9).

Apoyándonos en este planteamiento, y en la necesidad de delimitar si trabajaríamos desde el concepto de participación ciudadana o comunitaria, por cuestiones de tiempo nos centramos en nuestra investigación en la noción de participación comunitaria, por tres razones fundamentales: primero, es en la participación comunitaria donde adquiere relevancia la comunidad como concepto; segundo, toda participación comunitaria es ciudadana, pero no toda participación ciudadana es comunitaria; tercero, la gestión pública, que es el tema que nos interesa en este momento, está focalizada principalmente en el ámbito de las comunidades.

Una vez identificado el tipo de participación al que nos referimos, pasamos a su definición.

Decíamos al inicio que la participación comunitaria ha sido abordada desde la PSC como un proceso psicosocial, considerándosela un elemento fundamental para el fortalecimiento de las comunidades. Esto se basa, por una parte, en uno de los principios de la PSC señalado por Montero (2005), en el cual se plantea que el control y el poder deben estar centrados en la comunidad, lo que permite la participación de los involucrados en la toma de decisiones relacionadas con la solución de sus problemas, y, por otra, en el reconocimiento de que las comunidades tienen los

recursos o potencialidades para identificar sus necesidades y problemas así como para reconocer la forma adecuada para resolverlos.

Sánchez (2000) describe la participación comunitaria como un proceso colectivo, organizado, voluntario e inclusivo que se construye en función de la interacción que se establece entre las características del grupo que participa, la naturaleza del proyecto en que se involucra, el acceso a y control de los recursos necesarios y las condiciones políticas del ambiente hacia la participación. La participación tiene como fin tomar parte en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes, es decir, se trata de actuar para garantizar congruencia entre decisiones y necesidades.

En la delimitación del concepto de participación comunitaria que hemos presentado hasta aquí, consideramos importante destacar dos aspectos vinculados directamente con esta investigación. En relación al primer aspecto, decimos que la participación busca congruencia entre decisiones y necesidades. En un escenario comunitario, por lo general asumimos que los espacios de toma de decisiones suelen estar ‘secuestrados’ por los organismos públicos y otros agentes externos ‘con competencia en la materia’, y que las necesidades son de la comunidad; sin embargo en esta investigación nos planteamos un escenario donde el Estado abre espacios para la participación comunitaria en los asuntos públicos que les concierne, pero a la vez reconocemos que las necesidades no se limitan a las de una comunidad, sino también tenemos las necesidades normativas (Serrano, 1992), producto de la interrelación de necesidades en diferentes dimensiones y espacios que integran un municipio, un estado, un país, que igualmente busca coherencia con las decisiones que se toman; es decir, la participación en las decisiones debe ser compartida por la comunidad y aquellos que están relacionados con ese otro nivel de necesidades. Este proceso de interrelación Estado-comunidad a nivel de decisiones públicas, viene generando cambios importantes en ambas partes. En este orden de ideas, Sánchez señala que la

participación de las comunidades en las decisiones públicas, estimula en las comunidades un proceso de reflexión dirigido a la redefinición de sus necesidades iniciales y las formas de su satisfacción. De igual manera, consideramos que esta participación en las decisiones permitirá que las necesidades normadas desde el Estado respondan en mayor medida a las necesidades comunitarias, disminuyendo la brecha que ha sido factor importante de las pasadas y actuales condiciones sociales.

El segundo aspecto que emerge de la delimitación del concepto de participación comunitaria que hemos presentado, se refiere a las condiciones políticas del contexto hacia la participación, y en esta investigación reconocemos un escenario donde encontramos voluntad política, voluntad comunitaria y un marco jurídico orientado a facilitar la participación comunitaria en la gestión pública; sin embargo, mantenemos una postura crítica en cuanto a que no basta con declarar la posibilidad de participar y extender la invitación a hacerlo, es necesario dotar la participación de organización y contenido.

Otro aspecto a desarrollar sobre este tema se refiere a los niveles de participación comunitaria. Montero (2004, pp. 244-246) habla de una relación directa entre participación y compromiso, a partir de la cual establece siete niveles de participación presentados de manera concéntrica, dónde el núcleo, si bien representa el nivel de mayor participación y compromiso, es a la vez el conformado por la menor cantidad de miembros de la comunidad. A continuación describimos cada uno de estos niveles:

- a) Nivel de máxima participación y compromiso. Los líderes comunitarios, miembros de grupos organizados o de movimientos internos en pro de alguna transformación o de la solución de algún problema.
- b) Participación frecuente y alto compromiso. Los miembros de grupos organizados que no dirigen pero participan en todas las actividades.

- c) Participación específica, mediano compromiso. Las personas que no pertenecen a grupos organizados pero participan en todas las actividades que éstos dirigen.
- d) Participación esporádica, bajo compromiso. Los que participan esporádicamente en algunas actividades según sus intereses o preferencias.
- e) Participación inicial o tentativa, bajo compromiso. Los que no actúan directamente pero contribuyen a facilitar el trabajo de los otros (por ejemplo: contribuciones económicas, apoyo material).
- f) Participación tangencial, compromiso indefinido. Los que aprueban lo que se hace y muestran simpatía hacia ello.
- g) Curiosidad positiva o amable, no hay compromiso. Los que miran con aprobación.

Este sistema es dinámico por cuanto las personas se movilizan entre los diferentes niveles dependiendo de diversos factores. Dentro de esta dinámica, la autora señala la importancia de promover, por una parte, el movimiento de los miembros de la comunidad hacia el núcleo de mayor participación y compromiso y, por otra, la rotación de los miembros que se encuentran en estos niveles, para evitar su desgaste, la habituación, así como el riesgo de degenerar en formas de autoritarismo. Pero esta última dependerá de la primera, por cuanto es necesario contar con el 'personal de relevo'.

Dentro de este escenario de participantes comunitarios, uno de los elementos que ha llamado la atención de los investigadores es la sostenibilidad de la participación en el tiempo. Como se ha señalado, la participación está orientada a metas específicas y estas pueden referirse, por ejemplo, a la realización de una actividad puntual, la ejecución de un proyecto, o el desarrollo de la comunidad. De acuerdo a esto, en algunos casos la participación necesaria para el logro de la meta será puntual, o bien

comenzará y terminará con el proyecto en cuestión, o bien debe ser permanente. A nuestro parecer, cuando la comunidad participa en la toma de decisiones de los asuntos públicos que le afectan directamente, está en la posibilidad de ir más allá de la ejecución de proyectos puntuales, y diseñar un plan de desarrollo comunitario, para lo cual deberá sostener la participación en el tiempo. A este respecto, Sánchez (2000) nos dice que una participación impulsada por la presión de necesidades que comprometen la sobrevivencia de la comunidad, puede llegar a transformarse en una participación anclada en la conciencia de su potencial de influencia para el desarrollo comunitario (p. 216).

Al respecto, Sánchez señala que este proceso se construye en el continuo de la experiencia participativa, variable de acuerdo a las circunstancias en que se desarrolla. El autor identifica las condiciones psicosociales que, según concluye, facilitan y fortalecen la continuidad de la participación comunitaria. Estas condiciones son: organización, liderazgo, meta, relación con entidades, clima comunitario y lucha, las cuales describimos a continuación.

- a) Organización: Este proceso ya lo hemos desarrollado en páginas anteriores, pero nos interesa destacar que, si bien el autor plantea que la organización debe emerger desde la comunidad y no ser impuesta, consideramos que puede también ser propuesta por un ente externo y apropiada por la comunidad. Resalta también el autor como condiciones para la continuidad de la participación, que la organización debe ser democrática y participativa, debe incorporar mecanismos que propicien la reflexión del colectivo sobre la acción participativa y mecanismos que regulen el equilibrio entre la participación comunitaria y los intereses grupales e individuales dentro de la comunidad.
- b) Liderazgo: El carácter participativo del liderazgo comunitario manifiesta a la vez su carácter democrático, destacando la accesibilidad y visibilidad del líder, su pericia para tomar iniciativas, para generar ideas, para motivar y para fomentar la

comunicación en y con la comunidad y para desarrollar un estilo de relación que haga del liderazgo una condición permanentemente compartida. Son principios de este tipo de liderazgo la solidaridad comunitaria y la prioridad de los intereses colectivos sobre los individuales en cuanto al trabajo que se realiza para la comunidad. Esto significa que cuando un líder deja de consultar a los miembros de la comunidad, negocia sus intereses sin tomarlos en cuenta o busca beneficiarse a costa de los recursos de la comunidad, perderá el apoyo de su comunidad, dejará de ser líder. Otro aspecto a resaltar del liderazgo participativo es su carácter transformador, definido por la presencia de un fuerte e intenso componente afectivo, por el despliegue de energía y trabajo y la capacidad de movilizar a las personas del grupo y de su área de influencia.

- c) Meta: Sobre esta condición, Sánchez enfatiza en que la meta no debe ser impuesta bajo ninguna circunstancia, señalando que deben crearse condiciones adecuadas para que el colectivo tenga la oportunidad de apropiarse de la meta, bien sea definiéndola desde el inicio del proyecto o interviniendo en su reformulación, en el caso de haber sido previamente estructurada.
- d) Clima Comunitario: Se refiere al ambiente en que ocurre la participación, es decir, la fortaleza de los nexos de sus integrantes, el compromiso con el proyecto, la fluidez de la comunicación interpersonal entre los participantes, la satisfacción con el grupo, la confianza en la importancia de las metas y de su logro.
- e) Relaciones con entidades externas: Sánchez señala que cuando un proyecto es inducido, promovido o de alguna manera depende en un principio de entidades externas a la comunidad, la capacidad de estas instituciones para trabajar bajo el enfoque participativo constituye uno de los factores decisivos para el éxito o fracaso del proceso de participación de la comunidad. Las instituciones que se propongan trabajar bajo este enfoque, deben problematizar previamente sobre la dinámica de la participación comunitaria, recibir entrenamiento que las lleve a

entender el carácter procesual de la participación y les proporcionamos técnicas que las asistan en la facilitación de la continuidad de la participación comunitaria.

- f) Lucha: se refiere a la conciencia del esfuerzo constante que se realiza para enfrentar las adversidades y superar los obstáculos que se presentan durante la consecución de las metas. Esta conciencia de lucha fortalece la valoración de los logros y sus actores.

Para finalizar, vemos en la noción de sostenibilidad de la participación comunitaria un aporte importante para nuestro tema de estudio, porque la participación comunitaria en la gestión pública no se dirige a la realización de uno o más proyectos específicos, sino que debe ser parte de la vida de la comunidad.

En este primer capítulo hemos presentado una visión general de la Psicología Social Comunitaria donde se destaca la búsqueda de la transformación de la realidad por la vía del fortalecimiento de las comunidades. Como hemos señalado, uno de los procesos fundamentales para el fortalecimiento comunitario es la participación, que requiere de organización y requiere de articulación con el Estado. Este último aspecto resulta fundamental para nuestro estudio, ya que no hay manera de lograr la participación comunitaria en la gestión pública, desde una concepción transformadora que rompa con el contexto de exclusión, si no hay articulación entre las comunidades y el Estado.

Desde el Estado, esta articulación debe traducirse en políticas públicas participativas y, como hemos visto a lo largo de este capítulo, la PSC tiene mucho que aportar al respecto. En el capítulo siguiente abordaremos los aspectos relacionados con las políticas públicas como espacio para la participación comunitaria.

## **II POLÍTICAS PÚBLICAS**

En el primer capítulo expusimos nuestra concepción de participación comunitaria desde la perspectiva de la Psicología Social Comunitaria (PSC). En este capítulo pretendemos completar las consideraciones teóricas en las que nos hemos basado para nuestro estudio, describiendo el contexto en el cual estudiamos la participación comunitaria, es decir, el ámbito de las políticas públicas. Para comenzar, presentamos una aproximación general a la concepción de las políticas públicas, para luego revisar la gestión pública, como ámbito de participación. Finalmente hacemos un recorrido por el marco jurídico actual en Venezuela, en relación a esta temática.

### **2.1 Aproximación al concepto de políticas públicas**

Las políticas públicas comprenden la amplia gama de decisiones, programas, proyectos y demás actividades del Estado en todos los niveles de gobierno. Entendemos por Estado la organización que existe para promover los intereses comunes de una población en un territorio, y entendemos por gobierno el conjunto de personas y entes públicos encargados de la dirección del Estado, en un momento dado.

Según plantea Kelly (2003), la noción de políticas públicas debe incorporar necesariamente la presencia de dos fuerzas: por una parte, unas reglas del juego estructuradas de manera tal que influyen en forma determinante en el comportamiento de las personas y los grupos y, por otra, los individuos y grupos que influyen en la naturaleza de las instituciones y su desempeño; como señala la autora, el individuo tiene sus preferencias y actúa en consecuencia, pero también opera dentro del contexto institucional que lo influencia. Esas reglas de juego se fijan en un acuerdo llamado Constitución Nacional, que en el deber ser, corresponde a la expresión de la

voluntad de la población. A partir de la Constitución Nacional se crean las instituciones, con diferentes grados de autoridad y autonomía, y se genera una cadena de leyes, reglamentos y ordenanzas, dirigidas a satisfacer lo establecido en este instrumento, operando dentro de una jerarquía.

Al respecto, la pirámide de Kelsen representa gráficamente este principio de jerarquía.

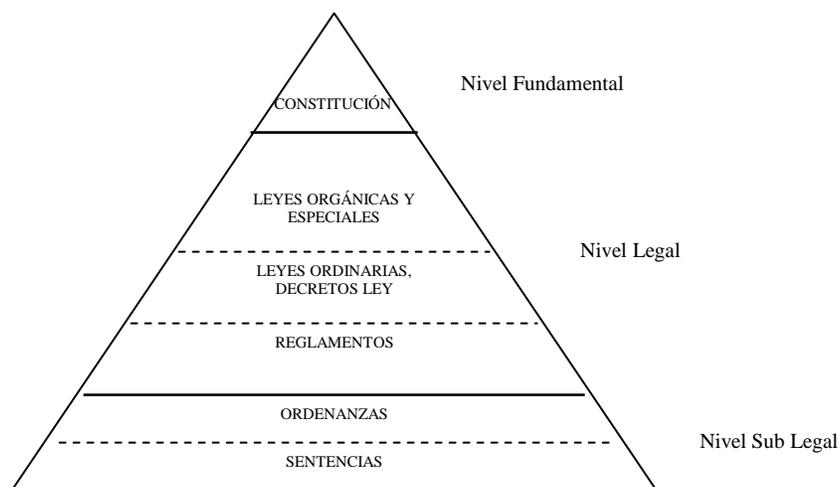


Figura 1: Pirámide de Kelsen

A modo de breve explicación, la Constitución es la norma fundamental, más o menos permanente, desde la cual se desarrolla todo el aparato del Estado; la Constitución trata de un conjunto de reglas generales que determinan cómo se tomarán las decisiones colectivas y dentro de cuáles límites. Bajo ésta se encuentran las leyes, que son el mecanismo básico para fijar los lineamientos de las políticas públicas; las leyes orgánicas y especiales dan especificidad directa a las pautas constitucionales, mientras que las leyes ordinarias y los decretos ley tratan sobre cualquier asunto de interés público. Por último, las ordenanzas y decretos se refieren mayormente a

asuntos de interés local, y sus postulados pueden diferir entre una localidad y otra, pero siempre subordinadas a las leyes y a la Constitución.

Cuando hablamos de políticas públicas debemos considerar que éstas abarcan dos procesos estrechamente integrados: elaboración e implementación. En cuanto a la primera, según Kelly, el diseño de políticas que contribuyan a aumentar el bienestar de los ciudadanos debe partir de un conocimiento previo de las relaciones entre las causas y consecuencias de distintas opciones de acción. Esta tarea implica determinar cuáles son los probables efectos de una política gubernamental, en qué plazo aparecerán estos efectos y bajo cuáles circunstancias corresponderán al objetivo deseado. En cuanto a la implementación, es necesario conocer el entorno político en el cual se va a introducir la iniciativa, anticipar las posibles barreras que puedan influir en su implantación y comunicar los argumentos que la sustentan a fin de lograr la aceptación por parte de quienes no participaron en el proceso de su formulación.

Adicional a esto, añaden Malavé y Piñango (2003), el éxito o fracaso de la implementación de una política pública dependerá del conjunto de organizaciones que deben entrar en operación para llevar a la práctica lo diseñado, entendiendo por organización las instituciones y demás organismos públicos creados para tal fin, de acuerdo a una concepción clásica de las políticas públicas. Resulta importante introducir aquí un elemento fundamental para nuestro estudio, como es la posibilidad de considerar la organización de los ciudadanos, específicamente a nivel comunitario, entre esas organizaciones que deben entrar en operación para la implementación de una política pública, tema que retomamos más adelante.

Resumiendo lo revisado hasta este momento, Kelly (2003b) nos habla de un modelo clásico de seis pasos por los cuales transita el proceso de convertir un ‘problema’ en una política pública, a lo que ha denominado ‘ciclo de las políticas públicas’. Este ciclo comienza por la identificación de un problema o situación a atender, en un contexto donde, como señala la autora, la variedad de problemas que se abarca es tan

extensa como la experiencia humana; por ello, el problema pasa por un proceso de priorización, en el cual influyen tanto factores técnicos, sociales y financieros, como ideológicos, aspecto este último que analizaremos más adelante. El segundo paso es la inclusión del problema identificado en la agenda pública, para la formulación de la política pública correspondiente, que viene a ser el tercer paso. La formulación está en manos de un grupo de expertos que proponen soluciones de acuerdo con criterios de racionalidad, recursos disponibles y especificidades del caso; sin embargo, señala la autora, es común en los procesos democráticos que en el diseño de las políticas participen mediante propuestas, presentación de proyectos y otros, diferentes sectores de la sociedad, como organizaciones con intereses específicos, gremios, asociaciones civiles o grupos empresariales, este tema lo retomamos más adelante. El cuarto paso se refiere a la legislación y reglamentación necesaria que, como señalamos en páginas anteriores, implica una jerarquía de decisiones que conforman el conjunto de políticas públicas del país; este paso representa el momento en el que la decisión tomada impone un derecho, límite o deber al ciudadano. Continuando, Kelly señala que una cosa es dar una orden para que se haga algo y otra es que se ejecute de acuerdo con las expectativas; la implementación de las políticas públicas, correspondiente al quinto paso del ciclo propuesto por la autora, se refiere a un proceso que enfrenta una serie de dificultades como son la burocracia, las fallas de formulación que se manifiestan al momento de llevarla al contexto real o el nivel de acuerdo con la medida por parte de quienes la implementan. Por último, si bien en su descripción el ciclo llega a su final con la evaluación de los resultados, como su nombre lo indica se trata de un proceso circular, reiterativo y continuo en el cual la evaluación constituye también el primer paso hacia la formación de una nueva agenda para las políticas públicas; de acuerdo con la autora, este aspecto resalta la importancia de la evaluación sistemática de los impactos de las políticas públicas.



Figura 2: El ciclo de las políticas públicas (Kelly, 2003b, p. 63)

Retomamos a continuación dos aspectos mencionados con anterioridad y estrechamente relacionados. Por una parte nos preguntábamos sobre la posibilidad de considerar la organización de las comunidades entre las organizaciones que deben entrar en operación para la implementación de una política pública y, por otra, Kelly señalaba que es práctica común en los procesos democráticos que en el diseño de las políticas participen diferentes sectores de la sociedad, mencionando entre ellos gremios, asociaciones civiles y grupos empresariales. Estos dos aspectos representan dos concepciones diferentes de ver la participación en el ámbito de las políticas públicas. En el primer caso concebimos la participación como un elemento de fortalecimiento del poder popular, que se incorpora a las acciones del Estado en la búsqueda de superar las condiciones de exclusión a las que ha estado sometido. El segundo caso viene de una concepción que busca la reducción del Estado y que ciertos sectores de la sociedad civil asuman parte de sus funciones, en virtud de sus capacidades financieras, operativas y gerenciales que superan en muchos casos la capacidad del Estado para atender los asuntos que le corresponden. Lo que consideramos necesario dejar al descubierto en esta segunda concepción, es que parte de estos sectores de la sociedad civil señalados por Kelly, que participan mediante propuestas y otras acciones en el diseño de las políticas públicas, no tienen el interés (y en muchos casos va contra sus intereses) de transformar las condiciones que mantienen excluidos a una gran parte de la población. Esta reflexión se hace con el fin de establecer nuestra posición en cuanto a que la concepción de participación en

lo público que Kelly menciona como práctica común de los procesos democráticos, no corresponde a la que hemos asumido en este estudio.

De la revisión que hemos hecho hasta aquí podemos decir que el ámbito de las políticas públicas toca los intereses más profundos de las sociedades, lo que hacen los gobiernos inevitablemente altera la distribución de la riqueza entre los grupos y los individuos, de donde asumimos que en todas sus etapas, el ciclo de las políticas públicas está impregnado de una noción ideológica.

### **2.1.1 La ideología como parte de las políticas públicas**

La selección de los problemas sobre los cuales actuar, la forma como se diseñan, el modelo de gestión, así como los criterios de evaluación de las políticas públicas, están determinados por la concepción de sociedad, de desarrollo, de cultura y por los intereses de quienes las promueven e implementan.

Los gobiernos no necesariamente actúan de acuerdo con las prioridades deseadas por la mayoría de los ciudadanos. Kelly (2003b) habla de tres factores ideológicos que influyen en la formulación e implementación de las políticas públicas: los intereses del grupo de gobierno, las presiones de grupos y personas con ventajas especiales para promover sus intereses y el poder de los funcionarios públicos, quienes tienen sus propias ideas acerca de lo que deberían ser las prioridades del gobierno y tienen un acceso privilegiado para influir en el resultado.

Un ejemplo de presencia del componente ideológico es el caso de la educación. Bruni (2003) señala cómo las políticas públicas relacionadas con la educación son un factor determinante para el modelo de desarrollo que se busca. Desde el pensamiento marxista, por ejemplo, se establece que la universalización de la educación no es suficiente para lograr la igualdad en una sociedad, sino que se requiere la transformación del sistema escolar que por cientos de años ha respondido a los intereses de las clases dominantes, estableciendo una diferenciación entre el tipo de

educación dirigido a la clase dominante y el dirigido a las clases oprimidas, que tiene como fin último mantener esta diferencia. De acuerdo a los intereses de mayor influencia en el ámbito de lo público, las políticas educativas responderán a una u otra orientación.

Otro ejemplo está relacionado con la manera de abordar el tema de la pobreza, donde nuevamente podemos ver cómo, dependiendo del enfoque que se le de a las políticas públicas, los resultados irán dirigidos a la estabilidad del sistema existente o a su transformación. De acuerdo a esto, no es lo mismo un programa de alivio de la pobreza que un programa de fortalecimiento de la economía nacional para la erradicación de la pobreza. A este respecto, Pons (s/f) señala:

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. (p. 9)

De acuerdo con Piñango (2003), es necesario reconocer que las políticas como proposiciones sobre la mejor manera de lograr determinados objetivos sociales, no son más que ideas respaldadas por argumentos convincentes que mueven voluntades y sirven para mejorar el mundo; pero también encierran falsedades que ocultan intereses de grupos, engañan y generan conflictos sociales. “Las políticas, como cualquier idea, existen para ser discutidas ampliamente, en su esencia son provisionales y, en definitiva, hay que juzgarlas por sus consecuencias prácticas” (p. 263).

Dentro de esta temática, es necesario incorporar la perspectiva de la PSC. Según señala Montero (1994), en el estudio de la ideología como fenómeno psicológico han destacado dos concepciones: a) la ideología como un conjunto de procesos cognoscitivos (creencias, valores, actitudes) mediadores entre la realidad percibida y vivida por los sujetos, y sus acciones, cualquiera sea su contenido; y b) la ideología

como proceso ocultador, distorsionador de relaciones sociales en las cuales los intereses de un grupo se superponen o imponen a los de otro.

Para la PSC en América latina, la necesidad de hacer una psicología para la transformación social, la ha llevado al estudio de la ideología como fenómeno psicosocial desde la concepción de su sentido ocultador. Desde esta perspectiva, se reconoce la ideología no sólo como un proceso a nivel macrosocial, sino también como un fenómeno en el cual los individuos participan activamente. Como señala Montero:

La corriente social justificadora y ocultadora existe, pero su existencia y fuerza residen en el hecho de que los individuos afectados por ella son a la vez sujetos pasivos y activos, en el sentido de que sufren la ideología, pero son también productores y reproductores de ella. (1994, p. 128)

Es este proceso distorsionador de la realidad, mediante el cual lo injusto se vuelve adecuado, lo impuesto es visto como propio y lo negativo como natural e irremediable, el que puede permitir a los psicólogos sociales comprender y explicar la existencia de ciertas formas de aprehender el mundo y de actuar en él (Montero, 1994), a la vez que señala el camino para transformarlo: mediante la toma de conciencia de esta ideología y su desconstrucción (desideologización, desnaturalización, desnormalización). Como señalamos en el capítulo anterior, la problematización es un proceso fundamental para el fortalecimiento de las comunidades, pero consideramos que no basta intervenir en el contexto comunitario para la transformación social, es necesario hacerlo también en el contexto de las instituciones públicas, de las políticas públicas, y no encontramos aún propuestas desde la PSC para ello.

Una vez revisada la concepción de políticas públicas y su componente ideológico, corresponde describir el hacer de las políticas públicas, es decir, su formulación e implementación, que es lo que denominamos la gestión pública.

## **2.2 La gestión pública como ámbito de participación**

Así como planteábamos en el primer capítulo que la organización y participación comunitaria no son procesos nuevos en el ámbito de la gestión pública, sino que han sido la práctica, con o sin apoyo del Estado, del movimiento comunitario que busca acceder a la toma de decisiones de los asuntos que le afectan directamente; comenzamos este tema reconociendo que la promoción por parte del Estado de la participación de las comunidades en los asuntos públicos, en América latina y específicamente en nuestro país, tiene una historia de varias décadas.

En una revisión sobre gestión pública en América latina, encontramos que diversos autores (Souto-Maior, 1997; Kliksberg, 1999 y Suárez, 2006) coinciden en cuanto a que, en las últimas décadas, hemos presenciado una transformación significativa de la relación Estado-sociedad en este ámbito.

En el año 1997, Souto-Maior planteaba que diversos países estaban experimentado nuevas formas de gestión pública, fórmulas alternativas al modelo tradicional de representación política, que se constituyen en importantes instrumentos de legitimación política y reorientación de las políticas de gestión del territorio. De acuerdo con este autor, el poder público local es la instancia de participación por excelencia porque es la parte más visible del Estado y también porque siempre está en contacto con los problemas más concretos de la población. Como veremos más adelante, este aspecto constituye la base de lo que implica una gestión pública participativa.

De igual manera, Kliksberg (1999) considera que hasta los años 80, la participación de las comunidades en la gestión pública fue un tema altamente polémico y fácilmente susceptible de rápidos etiquetamientos ideológicos. Una de sus descalificaciones más frecuentes fue considerarla una utopía, que significa ‘sin sentido de realidad’, lo cual creemos que resulta comprensible en el contexto

Latinoamericano de los años 70 y 80, donde gran parte de estos países fueron sometidos a gobiernos dictatoriales en cuyas políticas el tema de la participación no tenía cabida.

En su obra “Seis tesis no convencionales sobre participación”, este autor hace un breve recuento de cómo en los últimos 20 años se ha venido transformando la percepción de la participación de las comunidades en importantes organismos internacionales, los cuales están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones y proyectos, e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial. Desde 1990, en sus informes sobre Desarrollo Humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha destacado la participación de las comunidades como una estrategia imprescindible en el abordaje de los problemas sociales fundamentales del planeta. Por su parte, el Banco Mundial en una publicación de 1996 señala que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión. Otra organización que se alinea con esta visión es el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual en una publicación de 1997 indica que la participación no es simplemente una idea sino una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Kliksberg considera que esta relectura de la participación como estrategia de desarrollo surge de una realidad concreta, al señalar que:

La experiencia muchas veces frustrada o de resultados limitados en las políticas y proyectos de enfrentamiento de la pobreza ha dejado como uno de sus saldos favorables la constatación de que en la participación comunitaria puede haber potencialidades de gran consideración para obtener logros significativos y al mismo tiempo mejorar la equidad. (1999, p. 6)

Por su parte, Suárez (2006) plantea que por muchos años el proceso de desarrollo de las comunidades tuvo un sentido asistencial, paternalista y promocional, promovido desde el Estado; pero a partir de los años '60 empieza a surgir una propuesta integral de cambio y movilización para la participación comunitaria. Desde organizaciones

como la CEPAL (de las Naciones Unidas), señala la autora, comienzan a implementarse programas dirigidos al desarrollo comunal y la participación comunitaria como una forma de encauzar las luchas sociales y estimular la iniciativa local de los barrios y comunidades, para la incorporación activa y efectiva de los ciudadanos en la solución de sus problemas.

Si bien los párrafos anteriores nos sirven de argumento para hablar de un cambio en las relaciones Estado-sociedad en las últimas décadas, también es cierto que hasta ahora ese cambio no lo vemos tan claramente en los hechos, como se plantea en la teoría.

En relación a esto, Restrepo (citada en Sánchez, 2000) señala que para que se dé la participación en la gestión pública, como eje en la modificación de las relaciones Estado-sociedad, se requieren ciertas condiciones que agrupa en tres grandes áreas: la apertura de la administración pública a los ciudadanos, la transferencia a la sociedad de funciones que tradicionalmente se han atribuido al Estado y la posibilidad de que la ciudadanía pueda llegar al autocontrol de sus demandas sobre los entes estatales.

En otro orden de ideas, Suárez (2006) reconoce ciertas condiciones que afectaron la posibilidad de obtener los resultados esperados, las cuales hemos agrupado en tres áreas: el enfoque de la iniciativa, la actuación de las instituciones y la presencia político-partidista. Con respecto a la primera, la autora señala que muchas de estas iniciativas llevaron a fortalecer la dependencia de relación paternalista con el Estado porque las propuestas, realizadas desde el poder central hacia las comunidades, tuvieron desde sus inicios un enfoque paternalista-asistencial, en razón del modelo político del Estado establecido. En relación al papel de las instituciones en estas iniciativas, la autora plantea que las Alcaldías y Concejos Municipales no siempre han facilitado la participación de las comunidades organizadas, en muchos casos no los ha incorporado a un plan local lo que ha traído frustraciones y, por otra parte, no han dado la importancia debida a la información sobre el programa, trayendo como

consecuencia que el programa sufre desviaciones producto del desconocimiento de los objetivos y sus principios, por parte de las comunidades. Por último, señala la autora, los gobiernos profesionalizaron el liderazgo comunal y este fue tomando un carácter esencialmente institucional con ingredientes político-partidistas, lo que no incentivó a la organización y participación de las comunidades; en muchos casos la intromisión político-partidista entorpeció las acciones y deliberaciones de las nacientes organizaciones vecinales, trayendo como consecuencia conflictos y enfrentamientos entre vecinos y la consecuente desmotivación hacia la participación, frustrando los deseos de participar de los ciudadanos.

Hasta aquí hemos descrito la gestión pública como ámbito donde puede darse la participación de las comunidades, enfatizando que está enmarcada en un contexto político y que, si bien es responsabilidad del Estado ejercerla, también puede llegar a ser corresponsabilidad de las comunidades organizadas.

En relación a esto último, y considerando que la posibilidad de incorporar la participación de las comunidades en la gestión pública necesariamente requerirá de cambios legislativos, presentamos a continuación la revisión de algunos antecedentes que resaltan estas consideraciones desde hace algunas décadas en nuestro país, para finalizar con una revisión del contexto legal actual, conformado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el Plan de la Nación 2007-2013 y algunas leyes y decretos, que consideramos contribuyen a construir un marco jurídico que expresa la voluntad política de generar los espacios de participación establecidos en la C RBV.

### **2.3 Antecedentes jurídicos**

Específicamente en el contexto venezolano, encontramos que desde los años 80 comienza a legislarse acerca de las prácticas de participación en la gestión pública.

Así, según señala Sánchez (2000), el decreto 478 sobre regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional de 1980, establece entre las funciones de los consejos regionales de desarrollo, promover la creación de estructuras y mecanismos necesarios para lograr la participación de la comunidad en el análisis y formulación de las políticas de desarrollo. De igual manera, continúa el autor, en el VI Plan de la Nación, de 1981, se habla de:

Promover cambios de actitudes y valores en la sociedad venezolana que conduzcan a una menor dependencia del paternalismo del Estado, y a una mayor valorización de la organización social como instrumento de participación y de mejoramiento de las condiciones de la vida de la población. (Sánchez, 2000, p. 28)

En concordancia con lo anterior, en el VIII Plan de la Nación, en 1990, el autor señala que se continúa enfatizando la importancia de la participación para contrarrestar el excesivo asistencialismo:

Como manifestación del excesivo paternalismo estatal, se le ha dado más importancia al sentido asistencial de la política social, descuidando su sentido participativo. En efecto, los recursos transferidos a la población no han sido acompañados con iniciativas que promuevan la organización de la comunidad beneficiada, de manera que ella genere soluciones para la superación de los problemas que la aquejan. La insuficiente organización de la población ha contribuido igualmente al poco éxito alcanzado en la política social. (2000, p. 29)

En relación a esto, Santamaría (2003) señala que estas estrategias tenían como fin disminuir la responsabilidad del Estado en la prestación de bienes y servicios públicos, aumentar la inversión privada y la participación ciudadana. Específicamente, en el ámbito de intervención para la gestión de bienes y servicios públicos, señala la autora, “se propuso crear las condiciones e instrumentos para hacer eficiente y efectiva la participación de la sociedad civil, en la autogestión sostenida del mejoramiento de su hábitat residencial” (p. 41).

En el IX Plan de la Nación, 1995, nuevamente aparece el aspecto de la participación ciudadana en la gestión local, tomando en consideración la importancia de la organización para dicha participación. Por ejemplo, según señala Santamaría, en el área de vivienda los lineamientos giraron en torno a promover las organizaciones de bases comunitarias (asociaciones de vecinos) con el fin de mejorar el hábitat e intervenir en la gestión de los servicios.

Es importante agregar que en este contexto de antecedentes de consideraciones legales para la participación de las comunidades en la gestión pública, de acuerdo con esta autora, para lograr introducir estos cambios se desplegó una serie de modificaciones en la Ley Orgánica del Régimen Municipal y en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Ciudadana, y se creó la Ley de Delimitación y Transferencia de Competencias a los Estados a favor de la descentralización (Lugo, cit. en Santamaría, 2003, p. 42).

En relación a la primera, Suárez (2006) explica que en 1990 se dicta el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sobre la participación de la comunidad, donde por primera vez se legaliza la organización de las Asociaciones de Vecinos y se establecen disposiciones para la participación vecinal; en su Parágrafo Único, este Reglamento establece:

Las distintas expresiones de la participación de la comunidad a que se refiere este artículo, sin perjuicio de otras formas de participación, constituyen los métodos o mecanismos usados por los ciudadanos y las comunidades para formular sus planteamientos y cooperar con los organismos públicos locales, estatales y nacionales en el mejoramiento de los servicios y los demás asuntos comunitarios que implican satisfacción de las necesidades básicas de la población y el mejoramiento de la calidad de vida a nivel de las comunidades. (Suárez, 2006, p. 117)

Ahora bien, si había una propuesta por parte del Estado, acompañada de un soporte jurídico, para promover la participación ciudadana en la gestión pública y, aún más, esta propuesta incorporaba la importancia de la organización para la participación y

consideraba como ámbito de organización las comunidades residenciales, no podemos dejar de preguntarnos por qué, diez años después, cuando surge nuevamente esta propuesta por parte del gobierno, pareciera que el escenario de inicio no ha cambiado. Creemos que, además de las condiciones poco facilitadoras identificadas por Suárez, que destacábamos al final del tema anterior, la incorporación de esta concepción participativa de la gestión pública en los contextos jurídico y político del Estado venezolano, si bien evidenciaron un cambio en intención, dejaron un vacío en cuanto a estrategias de inclusión que permitieran la construcción de esos espacios de participación, debido a que esta propuesta surge en el marco de una democracia exclusivamente representativa, establecida en la Constitución de Venezuela vigente para ese momento, que resultó incompatible con un enfoque de participación activa, protagónica, con posibilidad de trascender lo ya establecido.

## **2.4 Marco jurídico para la participación**

Lo que aquí presentamos como marco jurídico para la participación, surge de la revisión del contexto legal actual, donde pudimos observar que la mayor parte de las leyes decretadas después de la aprobación de la Constitución de 1999, incluyen aspectos relacionados con la participación en la gestión pública, no sólo expresada en términos de participación ciudadana, sino específicamente referida a la participación de las comunidades organizadas en consejos comunales y/o a través de los consejos locales de planificación pública. Por cuestiones de espacio, presentamos aquí sólo los instrumentos legales que consideramos fundamentales para establecer este marco jurídico, nos referimos a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el Plan de la Nación 2007-2013, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública; incluimos una descripción del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, por ser designado como ente rector en esta materia.

### **2.4.1 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), decretada en 1999, incorpora desde su Preámbulo el carácter participativo del sistema democrático, con el fin de “establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica” (p. 5). A lo largo de la CRBV se va estableciendo el tema de la participación de las comunidades organizadas en la gestión pública, como derecho y deber. En el Artículo 62 se establece el derecho a la participación directa e indirecta en los asuntos públicos y se establece la obligación del Estado de facilitarla:

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. (pp. 58-59)

Más adelante, la CRBV dispone que la mayoría de los derechos contemplados se deberán ejercer por la vía participativa; así, el Artículo 70 establece los medios de participación del pueblo, donde resulta relevante el carácter vinculante que se le da a las decisiones de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas y se enfatiza nuevamente en la obligación del Estado de facilitar el proceso participativo:

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, las iniciativas 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 autogestión, 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. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo. (pp. 62-63)

De igual manera encontramos que el derecho a la participación de las comunidades organizadas se hace presente en todos los niveles de la gestión pública; específicamente en el tema de la salud, el Artículo 84 establece:

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 (...) La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud. (pp. 76-77)

Por otra parte, el Artículo 158 deja explícito que el tipo de participación que incorpora la CRBV implica un cambio en las relaciones de poder: “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (p. 143) y el Artículo 168, lo especifica más claramente al establecer que:

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 al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. (pp. 154-155)

Por último, es en el Artículo 184 donde se define claramente el rol del Estado y de las comunidades en este proceso de incorporación de la participación de las comunidades en la gestión pública:

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: 1) La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad. 2) La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones

vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción. 3) La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. 4) La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios. 5) La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación. 6) La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales. 7) La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población. (pp. 169-172)

Consideramos necesario extendernos en la revisión de la CRBV porque, como señalamos al principio de este capítulo, los sistemas legales se basan en una jerarquía que tiene como nivel fundamental la Constitución, del cual se desprenden otros instrumentos y acciones legales cuyo fin es crear las condiciones para que lo que está establecido en la Constitución, se pueda cumplir.

#### **2.4.2 Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013**

El Proyecto Nacional Simón Bolívar es la denominación que se ha dado a las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, que establecen las directrices orientadas a profundizar los logros alcanzados por los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. Este Plan contiene siete líneas generales referidas a: valores y principios, estructura social, organización social, modelo productivo, geopolítica nacional, recurso energético y geopolítica internacional.

La III Línea General, denominada Democracia protagónica y revolucionaria, es donde encontramos las definiciones del Plan en cuanto a la participación en lo público, estableciendo dentro de su enfoque la necesidad de restituir a la política su carácter público y participativo. De acuerdo con ello, entre sus objetivos señala: “III-2.5 Ampliar los espacios de participación ciudadana en la gestión pública.” (p. 42) y entre sus estrategias y políticas:

III-3.4 Construir la estructura institucional necesaria para el desarrollo del Poder Popular: III-3.4.1 Crear canales regulares directos entre el Poder Popular y el resto de los poderes. III-3.4.2 Fortalecer y crear mecanismos institucionales que privilegien la participación popular.

III-3.5 Garantizar la participación protagónica de la población en la Administración Pública Nacional: (...) III-3.5.2 Mejorar y fortalecer los instrumentos legales y los mecanismos institucionales de participación ciudadana ya establecidos. III-3.5.3 Diseñar y consolidar nuevos mecanismos institucionales para la participación ciudadana en el sector público. (p. 44).

Si comparamos lo establecido en los Planes referidos en páginas anteriores como antecedentes jurídicos, con lo que se plantea en el Plan 2007-2013, destaca el hecho de que en los primeros la concepción de la participación se enfoca hacia promover en los ciudadanos o comunidades cambios de actitudes y valores, así como su organización, sin hacer mención a aspectos relacionados con cambios en el funcionamiento de los organismos del Estado que faciliten esta participación. A diferencia de esto, en el Plan 2007-2013 se reconoce un poder popular para cuyo ejercicio es necesario ampliar los espacios de participación, crear canales regulares y directos con los poderes del Estado y mejorar, fortalecer y crear nuevos instrumentos legales y mecanismos institucionales para la participación ciudadana en el sector público.

#### **2.4.3 Ley Orgánica del Poder Público Municipal**

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) fue decretada en el año 2009. Antes de entrar en materia, es importante aclarar que fue en el año 2006 cuando

se decreta la primera LOPPM adecuada a la CRBV, que deroga la ley que se encontraba vigente hasta ese momento, decretada en 1989; entre estas leyes de 2006 y 2009 no hay diferencias sustanciales en materia de participación en la gestión pública. La LOPPM tiene por objeto:

Desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados. (p. 3)

En el Artículo 2 se establece que las actuaciones del Municipio “incorporarán la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados” (p. 3).

El Título VI de la LOPPM se denomina ‘De la participación protagónica en la gestión local’ y está conformado por 32 Artículos que establecen los principios de la participación, los medios de participación y los mecanismos para la descentralización de servicios a las comunidades organizadas. Dentro de éstos, el Artículo 250 habla de los principios de la participación y enfatiza el rol de las autoridades municipales como facilitadores de este proceso:

La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del Municipio. Las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna. (p. 87)

Continuando, el Artículo 252 establece el alcance de este derecho a la participación en la gestión local:

Los derechos de participación en la gestión local se ejercen mediante actuaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y de la sociedad organizada, a

través de sus distintas expresiones, entre otras: 1) Obteniendo información del programa de gobierno del alcalde o alcaldesa, del Plan Municipal de Desarrollo, de los mecanismos para la elaboración y discusión de las ordenanzas, y, en especial, de la formulación y ejecución del presupuesto local; de la aprobación y ejecución de obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión y de la rendición de cuentas, en términos comprensibles a los ciudadanos y ciudadanas. 2) Presentando y discutiendo propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, a cuyo efecto el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes y oportunos. 3) Participando en la toma de decisiones, a cuyo efecto las autoridades municipales generarán mecanismos de negociación, espacios de información suficiente y necesaria e instancias de evaluación. (pp. 87-88)

Es importante destacar que en la búsqueda de clarificar a qué tipo de decisiones se refiere este artículo cuando habla en el apartado 3 de ‘participación en la toma de decisiones’, no se encontraron elementos que lo establecieran o lo remitieran a otra instancia, ya que las potestades que se otorgan en el mismo apartado a las autoridades municipales se refieren a generar mecanismos de negociación y espacios de información, más no a definir cuáles serán estas decisiones. Consideramos que esta indefinición, da debilidad a este aspecto fundamental para la participación.

Respecto a los medios de participación, el Artículo 258 establece:

Los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, son aquellos a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo. Los medios de participación son, entre otros, los siguientes: Cabildos abiertos, Asambleas ciudadanas, Consultas públicas, Iniciativa popular, Presupuesto participativo, Control social, Referendos, Iniciativa legislativa, Medios de comunicación social alternativos, Instancias de atención ciudadana, Autogestión y Cogestión. El enunciado de estos medios específicos no excluye el reconocimiento y desarrollo de otras formas de participación en la vida política, económica, social y cultural del Municipio. (pp. 89-90).

En este orden de ideas, el Artículo 263 hace referencia al carácter vinculante de las decisiones de la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas:

La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas estará referida a las materias que establece la ley correspondiente, debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades, deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del estado. Todo lo referido a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efecto vinculante y, comisión de control y seguimiento, será desarrollado por la ley especial que trata la materia. (pp. 90-91).

Como podemos observar, se hace referencia al carácter vinculante establecido en la CRBV pero no llega a definirlo, sino que lo refiere a una ley especial que, según entendemos, es la Ley Orgánica de los Consejos Comunales la cual veremos más adelante.

Por último, en relación a los mecanismos de descentralización el Artículo 277 establece: “Los municipios de acuerdo a su ordenanza y a las leyes que regulan la materia, descentralizarán y transferirán a las comunidades y grupos vecinales organizados la prestación de los servicios públicos municipales, previa demostración de su capacidad para prestarlos” (p. 95) y el Artículo 278 especifica a qué se refiere la ley cuando habla de ‘capacidad’: capacidad legal, formación profesional o técnica en el área relacionada con el servicio, experiencia previa en gestión de servicios públicos o en áreas afines del servicio solicitado, comprobación de los planes de formación ciudadana certificado por el Municipio, comprobación certificada de curso en el área, legitimidad ante la comunidad involucrada, presentación del proyecto y cualquier otro que se determine en las leyes, reglamentos y ordenanzas.

#### **2.4.4 Ley Orgánica de Los Consejos Comunales**

La Ley Orgánica de Los Consejos Comunales (LOCC) fue decretada en el año 2009, derogando la primera ley en esta materia, decretada en el 2006. Las diferencias entre ambas leyes son importantes, partiendo por el hecho de que la del 2006 era una Ley Ordinaria, mientras que la del 2009 es Ley Orgánica, es decir, de mayor jerarquía;

otro aspecto importante a este respecto es que la mayoría de las diferencias de contenido entre la primera y la segunda ley, responden a una consulta a los consejos comunales que durante tres años y medio funcionaron de acuerdo a la primera ley, viviendo sus limitaciones y visualizando numerosos aspectos que podían ser mejorados. El objeto de la LOCC se establece en el Artículo 1:

La presente Ley tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario. (p. 3)

Es importante destacar que esta organización responde a una concepción de comunidad de tipo residencial, así, el Artículo 15 establece entre los requisitos para postularse como vocero o vocera del Consejo Comunal, ser “habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas” (p. 13).

En relación a la estructura organizativa del Consejo Comunal, el Artículo 19 establece: “A los fines de su funcionamiento, el consejo comunal estará integrado por: 1. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del consejo comunal. 2. El colectivo de coordinación comunitaria. 3. La Unidad Ejecutiva. 4. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria. 5. La Unidad de Contraloría Social” (p. 17). Consideramos importante definir cada uno de ellos como lo establece la ley. El Artículo 20 define la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas como “la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de esta Ley” (p. 17). El Colectivo de Coordinación Comunitaria es definido en el Artículo 24 como “la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y

Unidad de Contraloría Social del consejo comunal” (p. 19). El Artículo 27 define la Unidad Ejecutiva como “la instancia del consejo comunal encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo” (p. 21), y el Artículo 28 menciona 14 posibles comités de trabajo: de salud, de tierra urbana, de vivienda y hábitat, de economía comunal, de seguridad y defensa integral, de medios alternativos comunitarios, de recreación y deportes, alimentación y defensa del consumidor, mesa técnica de agua, mesa técnica de energía y gas, de protección social de niños, niñas y adolescentes, de personas con discapacidad, de educación, cultura y formación ciudadana, de familia e igualdad de género. Continuando, el Artículo 30 define la Unidad Administrativa y Financiera como un ente de “administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital” (p. 24). Por último, la Unidad de Contraloría Social es definida en el Artículo 33 como “la instancia del consejo comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del consejo comunal” (p. 26).

Para terminar la revisión de esta ley, consideramos importante señalar que si bien el Capítulo VII se refiere a la ‘Relación de los Consejos Comunales con los órganos y entes del Poder Público’, el Artículo 56 dentro del mencionado Capítulo, establece que “el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos” (p. 43), sin embargo, aún se desconoce de documentos que establezcan los lineamientos para esta importante interrelación.

#### **2.4.5 Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública**

La Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) fue decretada en el año 2006. Esta ley deroga la primera, decretada en el año 2002. El objeto de la LCLPP es regular la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) y su relación con las instancias de participación y protagonismo del pueblo. El Artículo 2 define el CLPP como:

El órgano encargado de la planificación integral del municipio y de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes. El Consejo Local de Planificación Pública responderá a las características propias de cada Municipio.  
(p. 3)

El CLPP es una organización mixta, conformada por autoridades locales y representantes de las comunidades organizadas para emprender la tarea de corresponsabilidad en la planificación del Municipio, conjuntamente con el poder público municipal. De las 22 funciones del CLPP establecidas en el Artículo 10, destacamos:

- 1) Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo, así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten en el municipio.
- 2) Crear programas permanentes de capacitación, dirigidos a elevar el conocimiento del ciudadano o ciudadana acerca de las políticas públicas y el ejercicio de los poderes públicos.
- 3) Garantizar que el Plan Municipal de Desarrollo esté debidamente articulado con el Plan Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y los planes comunitarios de desarrollo emanados de los consejos comunales.
- 4) Promover los procesos de descentralización y transferencias de servicios y competencias municipales a los consejos comunales y a las organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales.
- 5) Elaborar un registro de los consejos comunales de su jurisdicción, a los fines de procurar la articulación con el Sistema Nacional de Planificación.
- 6) Promover y coordinar con los consejos comunales el diagnóstico participativo con el propósito de determinar las necesidades, problemas, potencialidades y aspiraciones del municipio, en cuanto a inversión se refiere.
- 7) Garantizar que el proceso de formulación del

presupuesto de inversión municipal se realice mediante el mecanismo del presupuesto participativo. (pp. 9-11)

Dentro del sistema de planificación participativo propuesto por el Estado, los CLPP representan un espacio de cogestión ‘comunidades-gobierno local’, para la planificación en el Municipio, entendiendo que esta instancia no reemplaza las funciones del gobierno local, sino que pretende complementarlas. Por otra parte, si bien en el Artículo 27 se establece que es deber del Alcalde y del Concejo Municipal atender los requerimientos presupuestarios del CLPP, no queda clara la condición de los representantes de las comunidades, es decir, si su participación es ad honorem o perciben una remuneración, con lo que quedarían en una posible condición de funcionarios públicos.

Hasta aquí hemos presentado una revisión de los principales instrumentos legales que construyen un marco jurídico para la participación de las comunidades en la gestión pública. Antes de cerrar el tema creemos importante señalar que, en el año 2009, se crea el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, el cual tiene entre sus competencias fomentar la organización de consejos comunales y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos, así como de generar espacios de cogestión administrativa y promover el control social de las políticas públicas. Según establece la LOCC como atribuciones del ministerio con competencia en participación ciudadana, en el Artículo 57 (pp. 43-44), a este ministerio le corresponde, entre otras: 1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales. 2. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales. 3. Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales. 4. Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal. 5. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos

comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta Ley.

A lo largo de este capítulo hemos revisado el contexto legal que ofrece el Estado para la participación comunitaria, entendida como la hemos conceptualizado en el primer capítulo. Como hemos visto, la participación en la gestión pública es una alternativa que se viene desarrollando desde hace mucho tiempo y, a nuestro parecer, uno de los grandes avances es el consenso en abandonar el modelo asistencialista. Desde esta perspectiva han surgido diversos enfoques sobre los roles del Estado y la sociedad civil, destacando, como señalamos al inicio de este capítulo, una concepción que busca más participación y menos Estado y otra que plantea más participación con el Estado. A nuestro entender, en Venezuela el proceso participativo está orientado hacia la segunda concepción y, dentro de ésta, especialmente a los sectores populares.

Consideramos estar en presencia de condiciones muy particulares donde el Estado busca la participación como objetivo final para una democracia participativa y como medio para dinamizar y volver más eficiente el sistema de gestión de las políticas públicas. Sin embargo, como vimos en los antecedentes de la gestión pública como espacio de participación, no basta decretar, no basta la voluntad política, ni la voluntad de las comunidades; tanto la participación comunitaria como la gestión pública son procesos que se construyen, que requieren de capacitación, nuevos significados y nuevas prácticas, para lo cual resulta necesario conocer las experiencias que se están generando, con sus fortalezas y debilidades.

### **III TEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

La participación comunitaria en el ámbito de la gestión pública no puede ser entendida de manera independiente de las circunstancias sociopolíticas que se desarrollan actualmente en nuestro país. Por ello, como antecedentes para esta investigación, se hace necesario precisar algunos eventos que han incidido en los últimos años en la teoría y práctica de la participación comunitaria en Venezuela: el cambio a una perspectiva de gestión pública participativa, la voluntad política y el marco jurídico que fortalecen esta perspectiva, la cantidad de programas sociales que incorporan la participación de las comunidades y la multiplicidad de experiencias comunitarias que ya venían presionando desde otros espacios.

#### **3.1 Antecedentes**

Cuando hablamos de participación comunitaria en la gestión pública, en el contexto actual en Venezuela, resulta antecedente fundamental el cambio que vivimos en 1999, al incorporarse en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) un enfoque de democracia participativa.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que en la C RBV, el enfoque de democracia participativa no sustituye al de democracia representativa, sino que ambos coexisten. Algunos autores (Souto-Maior, 1997; Isturiz, 2005; Miguelena, 2010) han analizado esta coexistencia describiéndola como un proceso de transición en el cual para pasar del ‘gobernar para’ a ‘gobernar a sí mismo’ se hace necesario transitar por el ‘gobernar con’ la gente. Esta necesidad de transición se fundamenta en una escasa cultura de participación en este ámbito como resultado de la herencia del modelo representativo, que se ha caracterizado más bien por un sistema partidista no participativo, donde los partidos deciden por la gente cercenando su iniciativa para la

intervención en los asuntos públicos. De allí, se hace necesario incorporar una fórmula complementaria donde, al lado del sistema representativo, se abran canales de participación que propicien la gestión conjunta del Estado y de las comunidades organizadas, en lo referente a las políticas públicas y la toma de decisiones en los asuntos que afecten sus intereses.

En este orden de ideas, en una revisión de los conceptos implícitos en el proceso de participación en la gestión pública establecido en la CRBV, Barreto (2005) señala que ‘gobernar’ significa en sentido amplio administrar, direccionar y gestionar lo público y cuando se habla de ‘participar’ en la gestión, tendrá que determinarse la ubicación y el área de influencia del actor: en cuanto realiza la actividad como ejecutor o como agente de control de la gestión. Llamamos la atención en cuanto a que el estudio de Barreto fue anterior al decreto de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del 2006, en la cual se establece que el ámbito de la participación ciudadana será en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.

Por su parte, en un estudio sobre la innovación de la gestión pública en Venezuela, Ochoa (2008) concluye que el proceso de incorporación de la participación en la gestión pública ha sido difícil en razón de la existencia de un aparato público que reproduce viejas prácticas clientelares por un lado y tecnocráticas por el otro, que dificultan la construcción de un nuevo modelo de gestión pública. De acuerdo con esta autora, la gran innovación la constituyen los Consejos Comunales, que conforman el espacio organizativo de encuentro de la diversidad de organizaciones sociales, destacando que las funciones que se les han asignado han promovido la profundización de la organización social y generado numerosas innovaciones en la gestión pública, avanzando en la construcción de nuevas relaciones del Estado con la Sociedad.

Esta perspectiva de una gestión pública participativa con sus formas de organización, ha sido ampliamente reforzada por un marco jurídico definido desde la propia CRBV, tal como lo hemos desarrollado en el capítulo anterior.

En segundo lugar resaltamos como antecedente para este estudio la diversidad de programas sociales implementados en los últimos años que incorporan la participación de las comunidades organizadas. Destacamos entre estos programas las misiones sociales, creadas a partir del año 2003 con el propósito fundamental de “enfrentar las causas y consecuencias de la pobreza y la exclusión con la participación protagónica del pueblo” (MINCI, 2006, p. 5). Las misiones se ejecutan por medio de la participación directa de las comunidades en la organización y ejecución de los programas, así como a través de las instancias de control social; para ello se promueven diversas formas de organización, como comités de salud, mesas técnicas de agua y comités de tierra, entre otros, para garantizar la efectividad de su participación en estos programas. Como ejemplo de ello, como señala Miguelena (2010), el desarrollo de la Misión Barrio Adentro requirió coordinar con las organizaciones existentes en las comunidades, para el alojamiento de médicos y médicas y permitir la instalación de los consultorios en las casas de personas que ofrecieran su espacio. A raíz de este proceso, según lo explica la Organización Panamericana de la Salud en su informe del año 2006:

...las comunidades de los barrios se organizaron en grupos que darían pie a comités de salud, estructuras que se eligen en asambleas populares de vecinos y vecinas que comparten un Consultorio Popular y que acompañan al médico o a la médica de ese consultorio en sus actividades preventivas y educativas. (cit. en Miguelena, 2010, p. 16)

Es de hacer notar, dado que estas misiones están dirigidas a los sectores de mayor pobreza y exclusión, que estas prácticas participativas han surgido principalmente en comunidades de escasos recursos.

Por último, destacamos como antecedente fundamental para este estudio las múltiples experiencias comunitarias de gestión pública participativa que se han desarrollado en nuestro país, a través de las cuales las comunidades no solamente demandan soluciones de servicios y satisfacción de necesidades sino que plantean y realizan soluciones a los mismos. En una revisión de innovaciones participativas en Venezuela, López (2007) señala que a partir de la década de los 90 comienzan a incentivarse prácticas de participación directa en algunos gobiernos locales controlados por partidos como la Causa R y el MAS; en el Municipio Libertador del Distrito Capital, bajo el gobierno del Alcalde Aristóbulo Isturiz, aparecen por primera vez las *mesas técnicas de agua*. Estas organizaciones constituyeron espacios de encuentro de las comunidades con los funcionarios locales y técnicos para sumar esfuerzos en la búsqueda de soluciones, ante las deficiencias de este servicio. Esta experiencia se vio interrumpida 5 años después al perder las elecciones el partido de gobierno; reviviendo cuando comienza el gobierno de Chávez, esta vez impulsadas por Hidrocapital y siendo institucionalizadas en el 2001. Otra experiencia participativa fueron los *consorcios sociales*, desarrollados en Caracas desde 1992 y generalizados en 1999 por iniciativa del Consejo Nacional de la Vivienda, los cuales dieron la base para la creación en el 2004 de las *organizaciones comunitarias autogestionarias*, que fueron concebidas para solucionar el complejo problema de la habilitación física de las áreas urbanas no planificadas, a partir de la participación de las comunidades organizadas. Al igual que en el caso de las misiones sociales, estas experiencias han estado dirigidas a los sectores de mayor pobreza por lo que es allí dónde se han generado la mayor cantidad de experiencias participativas.

En la actualidad, como señalamos en párrafos anteriores, existe otra práctica participativa, los *consejos comunales*, organizaciones que se vienen desarrollando a lo largo y ancho del país desde la promulgación de su ley, en el año 2006. En una reciente investigación sobre estas organizaciones, Machado (2008, 2009) plantea que para el mes de marzo de 2008, estaban contabilizados 26.143 consejos comunales

conformados y otros 10.669 en proceso de conformación, lo cual es una muestra del grado de apropiación de esta iniciativa por parte de los sectores populares fundamentalmente. Sin embargo, nos preguntamos si se trata de un proceso de apropiación de este modo de organización para la participación o si responde más bien a un condicionamiento por parte del Estado, que establece la organización en consejos comunales para el otorgamiento de recursos. Esta pregunta nos la hacemos sin el interés de cuestionar que esta forma de organización se haya establecido desde el Estado, sino en el interés de mantener el alerta de que, aún cuando las comunidades están respondiendo a este tipo de organización, como señala Machado, parte de las problemáticas que se están presentando en su día a día pudieran tener relación con el hecho de que la estructura organizativa impuesta para los consejos comunales, no responda a las necesidades e intereses de las comunidades. Retomando la investigación de Machado, más adelante el autor señala que esta multiplicación de consejos comunales se convierte en un indicador de que hay un cambio emergente protagonizado por estos sectores que en la práctica están asumiendo cada vez niveles mayores de responsabilidad y concluye que los consejos comunales están permitiendo resolver temas que afectan de manera directa a los habitantes de las comunidades populares.

En el mencionado estudio se llega también a la conclusión de que este tipo de participación generada en los consejos comunales no pareciera reforzar “patrones de conductas políticas como el asistencialismo o el paternalismo; por el contrario... hay un proceso progresivo de protagonismo y responsabilidad popular en la construcción de respuestas colectivas a la búsqueda de un mejor vivir” (2009, p. 121). Sin embargo, experiencias prácticas de estas organizaciones empiezan a mostrar no pocas dificultades para su adecuado funcionamiento, entre las cuales, de acuerdo con el mismo estudio, resaltamos: retardo en la asignación de recursos, poco conocimiento técnico para la formulación y ejecución de los proyectos, trabas burocráticas, falta de supervisión y acompañamiento por parte de los organismos públicos, escaso

acercamiento de los gobiernos locales a las comunidades y prácticas clientelares y tecnocráticas.

Para resumir, consideramos que actualmente en Venezuela se presenta un escenario en materia de participación en el cual, además de la lucha permanente de las comunidades por participar en las decisiones de los asuntos públicos de su interés, se suma la voluntad política manifestada por el gobierno nacional y, como producto de ésta, un marco jurídico que busca crear condiciones favorables para ejercer dicha participación.

### **3.2 Tema de investigación**

Consideramos que lo expuesto hasta aquí, nos lleva necesariamente a preguntarnos cómo se está dando la experiencia comunitaria ante unas políticas públicas que está intentando incorporar la participación de las comunidades organizadas en su gestión; lo que buscamos es entender la complejidad de este tipo de experiencia, atendiendo al hecho de que la atraviesan múltiples factores políticos, económicos, culturales y psicosociales.

Nuestro tema abarca dos contextos de por sí complejos: el de las políticas públicas y el comunitario. Como señalábamos en los capítulos anteriores, se viene dando un cambio en términos de participación en la gestión pública que, a nuestro parecer, se ha radicalizado en los últimos diez años con la promoción desde el Estado de un tipo de gestión pública participativa que ha implicado más condiciones jurídicas y políticas para la participación.

Las leyes y las instituciones condicionan roles y mecanismos de relación dirigidos a facilitar la participación en la gestión pública, y desde la PSC sabemos que la participación es componente fundamental para el fortalecimiento, pero asimismo condicionan la forma de organizarse para poder participar, y también sabemos desde

la PSC que la participación no se decreta y que la organización debe ser libre y voluntaria. Sin embargo, son numerosas las experiencias de consejos comunales conformados, recibiendo recursos, ejecutando proyectos, pero desconocemos si se traducen en fortalecimiento de las comunidades.

Volvemos entonces a la pregunta inicial, ¿cómo se está dando la experiencia de participación comunitaria en la gestión pública?

### **3.3 Justificación**

Dentro del escenario descrito y desde nuestra práctica de trabajo comunitario, buscamos información sobre cómo se han venido dando estas experiencias, pero en la búsqueda de respuestas, nos llamó la atención la escasa información sistematizada que existe sobre ellas, situación que en parte nos ha motivado a la realización de esta investigación.

Por otra parte, surge desde nuestro ámbito académico otro factor que motivó la escogencia de este tema de estudio. Como señalamos en capítulos anteriores, la PSC se ha caracterizado por trabajar con comunidades residenciales, y dentro de estas, con las populares, como resultado de un compromiso con los amplios sectores populares de escasos recursos económicos y como propuesta de facilitar su transformación. Sin embargo, el cambio de contexto para la participación de las comunidades en la gestión pública, ocurrido en Venezuela en los últimos años, no ha sido suficiente y sistemáticamente acompañado desde la perspectiva de nuestra disciplina. Como señala Sánchez (2000), la participación “...es una temática obligada para la agenda de investigación de los psicólogos sociales de Latinoamérica, quienes pueden aportar información valiosa para entender algunos de los procesos psicosociales involucrados en su desarrollo, tanto en el nivel general de los ciudadanos como en el nivel particular de las comunidades” (p. 87). Coincidimos con esta postura del autor, que

está más vigente que nunca en estos momentos, por ello consideramos que es necesario realizar estudios que permitan a la PSC intervenir también en este contexto.

### **3.4 Objetivos de la investigación**

Como resultado de la revisión realizada, los antecedentes del tema de estudio y las preguntas que nos hicimos, hemos formulado los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Caracterizar la experiencia de una comunidad residencial popular, en el marco de la participación en la gestión pública compartida con instituciones del Estado venezolano.

Objetivos específicos:

1. Identificar las condiciones para la participación comunitaria en la gestión pública, desde la experiencia de la comunidad.
2. Describir la valoración que hace la comunidad de su experiencia de participación en la gestión pública.

## **IV CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

De acuerdo con Strauss y Corbin (2002), la metodología se debe comprender como una manera de pensar y estudiar la realidad, lo cual nos obliga a fijar posición en torno a la forma en que la concebimos; pero esto, como señala Montero (2006), no quiere decir que en un proceso de investigación, el método se vuelva una limitante:

“No se investiga para aplicar un método en particular, se aplican métodos porque se investigan problemas concretos que demandan modos adecuados de actuar... El método sigue al objeto de investigación, se genera en función del problema de investigación. Centrarse en el método y no en la situación y en el problema que en ella se ha generado, convierte a los procedimientos de investigación en fines, olvidando que son sólo medios” (p. 37-38)

Este estudio se enmarca dentro de la perspectiva de la psicología social comunitaria (PSC), desde la cual se asume la realidad socio comunitaria como socialmente construida (Wiesenfeld, 2000, Montero, 2004); debido a ello, como señala Martínez (2006), las realidades “sólo pueden ser captadas desde el marco de referencia del sujeto que las vive y experimenta” (p. 137). Dado el rol fundamental que adquieren los actores en ese proceso de construcción, es entonces necesario conocer sus puntos de vista en torno a la experiencia que construyeron, lo cual incluye la atribución del sentido que hagan de la misma. Sumado a esto se encuentra la interpretación que, de esos puntos de vista, haremos nosotros en tanto investigadores, lo cual incluye nuestra participación en la producción de un nuevo conocimiento en torno a la experiencia.

### **4.1 El enfoque cualitativo**

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que la presente investigación se inscribe de manera coherente dentro del enfoque de la investigación cualitativa, entre cuyas características (Wiesenfeld, 2000; Sánchez, 2000; Montero, 2004) resumimos:

- a) Es inductiva, es decir, los conceptos, categorías, temas y patrones, se desarrollan a partir de los datos; lo que permite la incorporación de múltiples realidades expuestas por los actores.
- b) Es flexible en su diseño, por cuanto reconoce la interactividad entre las diferentes partes del diseño de la investigación y el carácter emergente del diseño mismo.
- c) Es holística, por cuanto considera a las personas y sus escenarios como una totalidad; de ahí el interés en el estudio de procesos, en lugar de variables y relaciones causa-efecto.
- d) Es multivocal y dialógica, porque se erige sobre la interacción entre los investigadores, los participantes y los fenómenos que estudian.
- e) Es dinámica e histórica, puesto que los procesos remiten a un pasado, presente y futuro en el que ocurren cambios que influyen a los procesos, a la vez son influidos por estos.
- f) Es naturalista e interpretativa, por cuanto los fenómenos son estudiados en el entorno natural en el que ocurren y deben interpretarse en base a los significados que les confieren sus actores.
- g) Es ideográfica, porque asume que toda acción o situación pertenece a un contexto y a un tiempo determinados por lo que su estudio debe hacerse en profundidad, en lugar de buscar la frecuencia con que se repite.

## **4.2 El paradigma de la construcción y la transformación crítica**

De acuerdo a lo señalado, reconocemos el enfoque cualitativo de esta investigación, en cuanto nos interesa conocer la experiencia de participación de una comunidad, a través de los significados que ellos elaboran como actores principales y para su

realización nos basamos en el paradigma de la construcción y la transformación crítica, surgido desde la PSC de América Latina. La denominación de este paradigma, según señala su autora (Montero, 2006b) resalta que todo conocimiento es generado en una construcción humana y social y a la vez, es cambiante, es decir, cumple durante cierto tiempo una función estructuradora y sistematizadora del saber generado, sin ser vitalicio. En este modelo, tal como se explicó en el Capítulo I, además de caracterizar desde la PSC las dimensiones ontológica, epistemológica y metodológica, Montero (2004) incorpora en el mismo nivel las dimensiones ética y política, que representan el carácter reflexivo y crítico que ha acompañado a la PSC desde sus inicios y que, hasta ahora, no estaba siendo considerado como parte integral del modo de producir conocimiento.

### **4.3 La estrategia del estudio de caso**

Dada la complejidad de nuestro tema de estudio, atravesado por factores políticos, económicos y psicosociales, entre otros, que hacen difícil su análisis a modo general, nos propusimos estudiarlo en la experiencia de una comunidad con características que satisficiera los criterios necesarios para el logro de los objetivos planteados.

Según Stake (1995), el estudio de caso como estrategia de investigación, consiste en la selección de un objeto de investigación sobre el cual se centrará la atención del investigador para aprender de él. El citado autor clasifica el estudio de caso en intrínseco, instrumental y colectivo. El intrínseco, es aquel en el que el objetivo es entender mejor un caso particular, seleccionado no por representatividad de otros casos sino por su particularidad. El instrumental, consiste en examinar un caso particular a fin de proveer comprensión sobre un fenómeno y/o aportar a una teoría y en el que el caso reviste un interés secundario. El colectivo, trata del estudio conjunto de varios casos a fin de investigar un fenómeno, población o condición general. En este estudio, en cuanto buscamos conocer la experiencia de participación en lo

público de una comunidad con la cual estamos vinculados, y a la vez esperamos que esta experiencia nos aporte elementos para comprender cómo se está dando en la realidad el proceso de participación comunitaria en la gestión pública, consideramos que el caso de estudio integra los tipos intrínseco e instrumental.

#### **4.4 El contexto del estudio: Asentamiento Campesino Los Samanes**

El caso estudiado en esta investigación fue la experiencia de participación en la gestión pública del Asentamiento Campesino Los Samanes, ubicada en el Municipio Valencia del Estado Carabobo.

El Asentamiento Campesino Los Samanes, junto con otras comunidades del Estado, constituye el ámbito donde tuve el privilegio de trabajar como promotora comunitaria en un programa social gubernamental dirigido a la construcción de consultorios médicos para la Misión Barrio Adentro I, por parte de PDVSA, entre los años 2005 y 2009. El criterio para seleccionar esta comunidad en particular, fue su larga trayectoria de experiencia participativa en la gestión comunitaria, a través de diversas organizaciones conformadas en diferentes momentos de su historia, la cual hemos tenido la oportunidad de ir conociendo a lo largo de esta investigación, con sus luchas, fracasos, logros y esperanzas.

El Asentamiento Campesino Los Samanes tiene una extensión aproximada de 70 hectáreas y una población actual estimada de 1200 familias. Este asentamiento comenzó hace 25 años en lo que en ese entonces correspondía a una zona rural cercana a la ciudad de Valencia y sus primeros pobladores fueron dos familias que compraron parcelas y fueron desforestando, construyendo sus viviendas, sembrando e iniciando la cría de animales a pequeña escala. Progresivamente se fueron incorporando otros parceleros con sus viviendas, siembras de maíz, auyama, ocumo y cría de animales como ovejos, cochinos, pollos y vacas. Con el tiempo se presentaron

dos factores que cambiaron el carácter campesino del asentamiento: por una parte, dada la cercanía y crecimiento de la capital del Estado, comenzaron las invasiones; y por otra, porque personas que compraban sus parcelas, bien sea por negocio o por temor a las invasiones, comenzaron a venderlas por partes, a microparcelar. Otro factor que obligó a los primeros habitantes a desistir de su interés por la siembra y cría de animales fue el conflicto con los nuevos pobladores, quienes pretendían un espacio más urbano para vivir. Así, hoy en día, la mayor parte de los pobladores vive del trabajo que realiza en la ciudad y, los pocos que siembran, lo hacen debido a su gusto por este tipo de actividad más que por la producción en sí.

En cuanto a su historia organizativa, esta comenzó con la conformación del Comité de Campesinos en 1993, 8 años después de la llegada de los primeros pobladores, y desde entonces la comunidad ha pasado por otras 5 diferentes formas de organización dirigidas a buscar solución a sus problemas y necesidades: Asociación Civil del Asentamiento (1997), Asociación de Vecinos (1999), Comité de Tierras (2002), Comité de Salud (2002) y Consejo Comunal (2007), todas ellas debidamente registradas en su momento. Como señalamos, la población estimada del asentamiento es de 1200 familias, las cuales se encuentran actualmente agrupadas en cuatro sectores, tres de los cuales están organizados en consejos comunales y, según señalan sus habitantes, está por conformarse el cuarto. Desde estas organizaciones, la comunidad se ha relacionado con el gobierno local y regional, así como con instituciones como Hidrocentro, Zona Educativa, Fundacomunal y las Contralorías del Municipio y del Estado.

El proceso organizativo desde sus inicios ha generado conflicto entre los habitantes, pero también numerosos logros. Así, gracias a estas organizaciones, el asentamiento poco a poco se fue proveyendo de los servicios básicos, en algunos casos no en todos los sectores, de agua, luz, cloacas, una escuela, una casa comunal y otros logros como los documentos de la tierra, el croquis del asentamiento, las calles de granzón,

construcción y rehabilitación de viviendas, transporte colectivo y la puesta en marcha de varias misiones: Robinson, Ribas con más de 70 estudiantes, Mercal, Madres del Barrio, así como operativos de salud y cedulaación. Entre los proyectos que tienen actualmente en ejecución se encuentra la culminación del Módulo Barrio Adentro y la construcción y rehabilitación de viviendas en otro de los sectores. Respecto a los proyectos por ejecutar, que desde una visión asistencialista serían planteados como las necesidades o problemas, la comunidad habla de los proyectos de brocales, alumbrado público, mejoras en los servicios de aguas servidas y potable, dotación de la casa comunal y otra escuela.

#### **4.5 Selección de los participantes**

En los inicios, en el interés de definir criterios para la búsqueda de participantes que, como señala Montero (2006), puedan dar cuenta de la circunstancia específica sobre la que se busca producir información, consideramos que el tema de la participación comunitaria es de dominio y experiencia de todos los pobladores, pertenezcan o no a alguna organización formal de participación comunitaria, por lo tanto, el criterio fundamental para la selección de los participantes fue su interés por participar en el estudio, sin dejar por fuera de esta posibilidad a ningún habitante de la comunidad.

De esta manera, durante la investigación la selección de participantes fue emergiendo de acuerdo a su disponibilidad para ser entrevistados. Los mismos participantes fueron proponiendo incorporar a una u otra persona a las entrevistas, con argumentos como ‘porque participa’, ‘porque no participa’, ‘porque se conoce toda la historia de la comunidad’, manteniendo por parte nuestra el único criterio de que fueran residentes de esa comunidad.

De este proceso se obtuvo la posibilidad de trabajar con 10 participantes, cuyas características más relevantes se presentan e el siguiente cuadro:

		INFORMANTE N°									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Edad	De 18 a 30	X	X							X	
	30 a 60			X		X	X	X			X
	Mas de 60				X				X		
sexo	F	X	X	X	X			X		X	
	M					X	X		X		X
Miembro activo de org. Com.	Si	X	X	X			X	X	X	X	X
	No				X	X					
Otros	Fundador		X		X						

El motivo por el cual no se continuó realizando la recolección de información es porque ya con los últimos participantes consideramos que se había llegado al punto de saturación, por cuanto la información se repetía y no aparecían elementos nuevos.

#### **4.6 Métodos de recolección de la información**

Desde el enfoque cualitativo, la producción y recolección de la información para la investigación comunitaria tiene carácter dinámico por cuanto la comunidad está siempre en movimiento, como señala Montero (2006). Así como se programaron momentos de discusión y observación, surgieron oportunidades de aprovechar momentos propios de la vida de la comunidad para producir información, a través de la observación no planificada de una reunión comunitaria o conversar con un grupo de personas encontradas durante un recorrido. Esto no resulta contradictorio con el enfoque de la investigación, ya que, dado el carácter emergente del diseño en la Investigación Cualitativa, los procedimientos de recolección de datos se van reorientando en la medida que avanza la investigación. Así, los métodos utilizados fueron los grupos de discusión, la observación participativa y el análisis de documentos.

En cuanto al procedimiento para la recolección de la información, la familiarización con la comunidad ya existía desde hacia varios años, por lo que la planificación de los momentos más oportunos para aplicar los métodos señalados, fue mas bien un trabajo conjunto con los participantes.

Se realizaron grupos de discusión en tres momentos distintos, entre octubre y diciembre de 2009, en espacios familiares dentro de la comunidad, con la participación de 3 a 6 personas en cada uno de ellos. Para el primer grupo se utilizó un guión de temas a tratar previamente elaborado, con la flexibilidad que caracteriza a la técnica, el cual se fue complementando para los grupos siguientes con información obtenida en los grupos precedentes. Una vez explicado a los participantes el motivo de la actividad, se mencionaba algunos temas sobre los que se buscaba información y la discusión fluía libremente, con mi eventual intervención para buscar profundizar algún aspecto o aclarar alguna duda. Los tres momentos fueron grabados, y posteriormente transcritos, constituyendo la fuente principal de información al momento del análisis.

La observación participativa fue realizada en enero de 2010, durante una Asamblea Comunitaria del sector 1, cuyo punto a tratar fue la búsqueda de soluciones para el problema del agua. Fui invitada a observar esta actividad por parte de los participantes iniciales de la investigación quienes, el día de la Asamblea explicaron el motivo de mi presencia y solicitaron la autorización de los asistentes para registrar en video la actividad, lo cual fue aprobado. A este evento asistieron aproximadamente 40 personas. Como se señaló, la actividad fue filmada y se tomaron notas de campo, que complementaron la información a analizar.

El análisis de documentos consistió en la revisión de un video y notas de campo de actividades realizadas con la comunidad como parte de mis actividades laborales, entre marzo de 2008 y agosto de 2009. Si bien este material no fue parte de la recolección de información para este estudio, decidimos utilizarlo como fuente documental por considerar que su contenido aportaba información relevante al estudio. Estas actividades consistieron en: a) una reunión de trabajo que tuvimos la oportunidad de realizar entre la institución, el consejo comunal del sector 1 y el de una comunidad de otra zona, con el objetivo de compartir experiencias sobre los

proyectos que veníamos ejecutando de manera paralela, con participación de 30 personas y la cual fue registrada en video y b) una secuencia de 5 grupos de discusión, dirigidos a reflexionar sobre temas de interés para la comunidad (las comunas, reforma de la Ley de Consejos Comunales, la inseguridad en la comunidad, aguas servidas/cloacas y análisis de la Ley Orgánica de Educación), con una duración de 1 hora cada una y con la asistencia de un promedio de 6 personas de la comunidad y 3 de la institución, las cuales quedaron registradas en notas de campo. Adicionalmente, consideramos importante señalar que, si bien se había acordado con los participantes la revisión de registros socio-económicos, demográficos y de recuperación de la historia local, que ha realizado la comunidad con ciertas instituciones en diferentes momentos, para sorpresa de los mismos participantes, la comunidad no tiene en su poder los registros físicos ni digitales de los levantamientos de esta información, los cuales quedaron en poder de las distintas instituciones. Si bien los participantes señalaron que buscarían recuperar esta información, hasta la fecha de finalización de la recogida de datos no se habían realizado gestiones con este fin.

#### **4.7 Método de análisis de la información**

El método de análisis de la información obtenida a través de los grupos de discusión fue de tipo inductivo, en la medida que no partimos de una teoría previa para recoger e interpretar los datos, sino que más bien, fundamentamos nuestra interpretación en los datos mismos. El método por el que nos orientamos en este proceso fue el de la **Teoría Fundamentada** de Strauss y Corbin (2002), para quienes el análisis de la información es la interacción entre el investigador y los datos y requiere de una buena dosis de creatividad.

Este método es descrito por los autores como una manera de estudiar la realidad social que reconoce el carácter emergente de la teoría a partir de la sistematización y

análisis de los datos recogidos. Sus autores la definen como “una teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación” (p. 13). Sin embargo, como señalan, no toda investigación orientada por esta metodología obtendrá como resultado necesariamente la generación de teoría, “algunos usarán nuestras técnicas para generar teoría, otros con el propósito de hacer descripciones u ordenamientos conceptuales (clasificar o elaborar) muy útiles” (p. 9); desde esta perspectiva, teorizar se entiende como el acto de construir, a partir de datos, un esquema explicativo que de manera sistemática integre varios conceptos por medio de oraciones que indiquen las relaciones entre ellos.

En los párrafos siguientes describiremos de manera resumida los aspectos principales del desarrollo de los procedimientos de análisis de la Teoría Fundamentada, según lo exponen sus autores, y cómo se fueron desarrollando en nuestra práctica.

Comenzamos por señalar que hay dos operaciones básicas utilizadas en este método de análisis: **formular preguntas** y **hacer comparaciones constantes**, resultando las dos de gran utilidad en el transcurso de todo el análisis. Las preguntas se utilizaron para **generar ideas** o maneras de mirar los datos, no para generar datos, y son las que nos permitieron, entre otras cosas, identificar si las subcategorías respondían a **condiciones, acciones/interacciones o consecuencias**, lo que a su vez orienta la búsqueda de **vínculos** entre ellas. Así, buscamos profundizar determinadas **categorías y subcategorías** con preguntas básicas: ‘quién’, ‘cómo’, ‘cuándo’, ‘por qué’, ‘con qué resultados’, entre otras. En cuanto a las comparaciones constantes, tanto de incidentes específicos de los datos como de categorías ya generadas, nos permitió clarificar los **conceptos**, identificar sus **propiedades**, explorar sus **relaciones** e integrarlos en una concepción coherente.

El procedimiento de análisis se basa en la **codificación**, entendiendo por ésta, de acuerdo con Strauss y Corbin, “el proceso analítico por medio del cual se fragmentan, conceptualizan e integran los datos para formar una teoría” (2002, p.3).

La codificación inicia con el **microanálisis**, que consiste en el análisis detallado, minucioso, de los datos, con el propósito de generar **categorías iniciales**, consistiendo en un primer **acercamiento libre y creativo** a los datos. En nuestro caso, una vez transcrita la información proveniente de los grupos de discusión, procedimos a copiarla en un cuadro de 4 columnas: código, unidad de información, categoría y subcategoría. Posteriormente, la fuimos revisando en detalle separándola en frases según considerábamos que podían corresponder a una **unidad de información**, identificando cada una de ellas con un código de tres números: (x,y,z) correspondientes a (nº de grupo de discusión, nº de página de la transcripción y nº de línea dentro de la página). Este mecanismo nos resultó de gran utilidad durante el análisis para poder regresar al contexto de la unidad de información cada vez que se requería. Finalmente fuimos buscando **conceptos claves** según nuestra primera apreciación. Durante este procedimiento se mantuvo en el cuadro toda la información en su orden original.

Después del microanálisis se procede a la **codificación abierta**, aunque debemos aclarar, como señalan los autores y resultó en nuestra práctica, que no se trata de una secuencia lineal a todo el tratamiento de los datos, sino que mientras la construcción y análisis de algunos conceptos y categorías requieren mayor dedicación en estas primeras etapas, otros pueden emerger de forma más clara y su análisis avanzar con mayor fluidez. La codificación abierta es el proceso de **abrir el texto** y exponer los **pensamientos, ideas y significados** contenidos en él, para identificar los conceptos, descubrir en los datos sus **propiedades y dimensiones**, buscar **similitudes/diferencias** y agruparlos bajo conceptos abstractos denominados '**categorías**', con criterios que respondan a características o propiedades inherentes a ellos; la categoría puede nombrarse de manera diferente dependiendo de la perspectiva del analista, el enfoque de la investigación y, por supuesto, el contexto de la misma; el nombre de una categoría debe ser lo bastante gráfico para evocar rápidamente al investigador su referente. En nuestro caso, la lectura y relectura de los

datos nos llevó a agruparlos inicialmente en cinco categorías que en procesos posteriores se convirtieron en cuatro. Una vez identificadas las categorías, comenzamos a desarrollarlas en término de sus propiedades y dimensiones específicas para diferenciarlas unas de otras y darles mayor precisión. Ya en esta fase comenzaron a surgir posibles **subcategorías**, cuyos nombres, si bien en la mayoría de los casos resultaron ‘in vivo’, es decir, correspondían a denominaciones expresadas por los mismos participantes, corresponden a la vez a conceptos establecidos y de importancia dentro de la PSC.

En la **codificación axial**, las categorías se construyen de manera sistemática y se relacionan a sus subcategorías. Se denomina “axial” porque la codificación ocurre alrededor del **eje de una categoría** y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones. El propósito de esta fase es comenzar a **reagrupar** los datos que se fracturaron durante la codificación abierta, relacionando las categorías con sus subcategorías para formar **explicaciones** más precisas y completas sobre los fenómenos. Esto implica entre otras tareas, identificar las **condiciones, acciones, interacciones y consecuencias** asociadas con un fenómeno y buscar claves en los datos que denoten cómo se pueden relacionar las **categorías principales** entre sí. En nuestro caso, en la medida que fuimos estableciendo las subcategorías, las fuimos haciendo más específicas mediante la **formulación de preguntas** sobre quién, cuándo, dónde, por qué y cómo, lo que nos permitió ubicarlas en cuanto a si correspondían a condiciones, acciones/interacciones o consecuencias, facilitando posteriormente establecer las **relaciones** entre las subcategorías, de ellas con sus respectivas categorías, así de éstas entre sí. Como resultado de este proceso construimos a partir de los datos cuatro categorías y diecisiete subcategorías, las cuales son descritas y argumentadas en el capítulo siguiente.

Finalmente, la fase de **codificación selectiva** es el proceso de **refinar** e **integrar** las categorías principales para darle forma a un **esquema teórico** mayor. El primer paso

es identificar una **categoría central o medular** que representa el tema principal de la investigación e **integrarla** con las demás categorías, para posteriormente completar las categorías poco desarrolladas en función de esta integración, recortar los excedentes y buscar **consistencia interna**. En nuestro caso, este proceso se realizó mediante un **mapa conceptual** en el cual fuimos ubicando las categorías y subcategorías y estableciendo **relaciones** entre ellas, lo que nos permitió identificar una categoría central y sus relaciones con las otras tres categorías.

## V ANÁLISIS Y RESULTADOS

En este capítulo presentamos el análisis de la información, a través del cual buscamos conocer y comprender, desde la perspectiva de sus actores, situaciones, eventos, acciones y otros que caracterizan la participación comunitaria en la gestión pública, así como las relaciones y vínculos que pueden estar presentes entre ellos.

Como lo establece el método de la Teoría Fundamentada, a partir de los datos obtenidos mediante entrevistas y observaciones, fuimos construyendo conceptos y categorías, los cuales reconocemos como resultado de la interpretación de la información que emerge de estos datos combinada, inevitablemente, con nuestra experiencia tanto en el tema de investigación, como en las vivencias de este caso de estudio. Resultaron fundamentales para la construcción de las categorías, las operaciones básicas propuestas por este método, como son las preguntas y las comparaciones, a partir de las cuales fuimos descubriendo la significación de importantes conceptos para los participantes de la investigación, buscando similitudes y diferencias entre situaciones para ubicarlas en sus respectivas categorías y entre éstas y algunos elementos teóricos que nos orientaron durante la investigación; esto último nos facilitó mantener conciencia de nuestras suposiciones básicas, sesgos y perspectivas, a lo largo del análisis.

### 5.1 Análisis por categorías

No nos resulta extraño, dado nuestro tema de estudio, que la primera categoría construida a partir de los datos haya sido **la participación comunitaria**. La segunda categoría se construyó a partir de las verbalizaciones relacionadas con la **organización para la participación**. Luego emerge una categoría referida a significados relacionados con el **ser comunidad**. Finalmente, la numerosa

información referida a la relación con instituciones, políticos, gobierno y otros organismos públicos y privados, nos llevó a construir una categoría que hemos reconocido como **agentes externos**, identificando allí a quienes, sin pertenecer a la comunidad, interactúan con ella en su proceso de participación para la gestión pública.

A continuación desarrollamos cada una de estas categorías, reforzándolas con las expresiones de los propios participantes, las cuales han sido identificadas mediante un código de tres números (x,y,z) que representa (nº de grupo, nº de página, nº de línea).

### **5.1.1 Participación Comunitaria**

Al comparar las verbalizaciones de las que emerge esta categoría, las agrupamos en cinco subcategorías. La primera se relaciona con las **formas de participar**, reconociéndose una participación activa y otra de apoyo. La segunda subcategoría tiene que ver con los **factores que influyen en la participación** y se refiere a que hay situaciones y prácticas, internas y externas a la comunidad, que están incidiendo en la motivación para participar y, en consecuencia, en la participación en sí. Estas situaciones, como por ejemplo el ‘sentirse utilizados’, la ‘falta de reconocimiento’ a quienes han sido los verdaderos actores de los logros, o los ‘conflictos’ que se producen entre los miembros de la comunidad, generan decepción y desmotivación, debilitando la participación tanto como colectivo, como a nivel de individuos. El tercer elemento agrupador se refiere al carácter temporal o **estabilidad de la participación**, que es manifestada como una necesidad para el éxito de los proyectos. La cuarta subcategoría se refiere a los **valores para la participación**; en la participación comunitaria hay un ‘deber ser’, hay responsabilidades que se asumen con el colectivo y deben cumplirse, se debe trabajar por el bien colectivo; pero no todos comparten esta visión y surgen situaciones donde se olvidan los intereses del colectivo y se saca provecho para un grupo o individuo, hay quienes utilizan a la comunidad para su propio beneficio y hay quienes permiten que la utilicen, también

hay quienes se roban el mérito invisibilizando a los verdaderos protagonistas, entre otros. Finalmente nos preguntamos sobre los **resultados de la participación comunitaria**, cuáles son y si benefician a la comunidad y a quienes participan. A continuación se desarrolla cada una de estas subcategorías.

#### **5.1.1.1 Formas de participar**

Participar es considerado como algo bueno para la comunidad, por lo que hay que buscar que la gente participe. Ahora bien, como decíamos anteriormente, se distinguen dos formas, no excluyentes, de participar: la participación activa y la participación de apoyo.

Respecto a quiénes participan, cuando se trata de participación activa se habla de ‘individuos’ que participan, algunos son personas que desde siempre se han interesado por el colectivo, de manera espontánea, otros son personas que han sido elegidas para ello, forman parte de la organización comunitaria; en cambio, cuando se trata de participación de apoyo, se habla más de ‘la comunidad’ como un todo que asiste, participa, apoya. También resultó de interés identificar a quienes no participan activamente: algunos individuos, que forman parte de la organización porque han sido elegidos para ello, pero no necesariamente cumplen sus funciones; también hay quienes esperan que otros trabajen para sacarle provecho personal; por último, están los que no tienen interés por la comunidad, son los que tienen su terreno allí sólo como una inversión; estos últimos tampoco participan a modo de apoyo. Así mismo nos preguntamos ¿quién no debería participar? Quien ha sido cuestionado por su moral; por una parte se dice que hay quien no tiene moral ni para estar en la comunidad, por otra, se habla de la situación más formalizada respecto al que no tenga ‘solvencia moral’, haciendo referencia a lo que se establece en la legislación de los consejos comunales, es decir, que haya ejercido un cargo y no pueda dar rendición de cuentas claras a la comunidad, esa persona no puede participar desde otro cargo sino hasta determinado tiempo después, según las normas establecidas. Este tema de

la moral constituyó en sí una subcategoría de la participación, que desarrollamos más adelante, dada la importancia que se le da a los valores de orientan a las personas de la comunidad y su incidencia en los resultados de la participación en relación a la comunidad.

Al identificar dónde se participa, obviamente si hablamos de participación comunitaria se participa en la comunidad, encontrando que la participación se da tanto hacia lo interno de la comunidad como desde ésta hacia afuera. A lo interno se participa de manera activa buscando organización, unión y llevando adelante los proyectos; desde la comunidad hacia afuera se participa de manera activa hacia las instituciones gestionando los proyectos, participando principalmente quienes tienen un cargo en las organizaciones comunitarias. En cuanto a la participación de apoyo, se participa a lo interno de la comunidad dando su aprobación a los proyectos y/o a quienes los llevan adelante, pero sin actuar directamente; y hacia fuera se participa como colectivo haciendo presencia en acciones de calle o asistir a alguna actividad como comunidad.

En relación a cómo se participa distinguimos dos enfoques para relacionarse desde la comunidad hacia la institución en el proceso participativo: uno de ellos es el que podríamos llamar asistencialista, donde la comunidad manifiesta una necesidad y solicita servicios y el otro, es el protagónico, donde la comunidad introduce proyectos dirigidos a resolver ese problema, a dar respuesta a la necesidad; es el rol activo del segundo enfoque lo que marca la diferencia.

- El objetivo era adelantar a la comunidad como tal, hasta ayudarla con los proyectos, después se levantó el proyecto del agua, que nunca se culminó, el proyecto de la luz...
- No, pero cuando eso no se hizo proyecto
- Claro que sí, se metió el proyecto del agua...
- No, cuando nosotros fuimos, fuimos a pedir el agua, que fuimos donde el ingeniero
- Bueno, fuimos a pedir todas esas cosas...

- Si, pero no metimos proyectos, no proyectos, papeles en eso no, hacíamos solicitud de que nos pusieran el servicio. (1,2,6)

El concepto de participación activa surge de los mismos participantes, quienes lo refieren a acciones e interacciones de algunos miembros de la comunidad, ante situaciones particulares y para el bien colectivo en general.

Participar activamente, entonces, se refiere a ocuparse por crear organización dentro de la comunidad, movilizar a la comunidad, emprender acciones en función de logros concretos, buscar beneficio para el colectivo, hacer censos, buscar terrenos, pelear para que se logren los objetivos, demostrar lo que se ha hecho, defender lo que se ha logrado, gestionar con instituciones, pedirle cuentas a las instituciones, denunciar cuando las cosas se están haciendo mal, hacer las cosas lo mejor que se pueda, 'sembrar la tierra', trabajar, estar allí cumpliendo las funciones asignadas.

...desde entonces la participación mía ha sido activa. Activa porque en aquel entonces estábamos organizando lo que nosotros llamábamos era el comité de campesinos, incluso se trató de lograr una asociación civil... (1,1,5)

Yo le dije D vamos a hacer una escuela en la comunidad, nos pusimos a hacer censos, buscamos el terreno, peleamos con ese ingeniero para que la escuela se diera... (1,3,31)

...el Sr. A y los del Consejo Comunal del sector 3, ellos hicieron esas gestiones...que faltaba para ir a llevar el proyecto a Caracas para el asunto de las casas. (2,1,6)

...comunicábamos con el parlante, mira va a haber una reunión para que asistan a la broma de la construcción de la escuela y la gente, en eso venía gente de todos lados, mira se puso la calle, duramos como 5 horas firmando. (2,5,37)

...le dije vamos a meter los niños ahí, vamos a tomarle fotos para que la gente vea que es verdad, que están los reales... (1,3,35)

Entonces nosotros nos fuimos para allá con un grupo de gente de aquí arriba a limpiar y nosotros duramos como dos meses cuidando ese terreno... (1,6,9)

...la Sra. E de la otra calle empezó a invadir por pedazo y nosotros nos reunimos allá arriba nos trajimos machete, escardilla, los muchachos, toditos estuvimos dos meses cuidándolo... (2,7,3)

También resulta importante la iniciativa de participar, para mantener las cosas funcionando correctamente.

...la comunidad es la que necesita el módulo asistencial entonces yo pensaba ir a hablar allá, una carta y con el señor del Metro a ver... (2,3,21)

...yo entré a esta parte porque yo escuchaba tanto decir que el Consejo Comunal, que p'allá, que llega plata, que no se ve, yo dije voy a entrar, es más me voy a ir directo al Banco Comunal a ver qué es lo que pasa... (2,4,1)

...ahorita lo estaba revisando porque les quiero sacar copia porque quiero hacer unas carpetas también, para tener todo lo que se ha hecho allá (proyecto de las viviendas). (2,7,29)

Por otra parte se reclama la falta participación activa a ciertas personas o grupos que tienen responsabilidades dentro de la comunidad, hay momentos específicos, como el arranque de una misión o el riesgo de perder determinados espacios, que requieren necesariamente de una participación activa de ciertos actores.

...no he visto todavía que algunos de los de las mesas de energía me digan mira vamos a ver o dónde voy o dónde pregunto para traer los bombillos ahorradores a mi comunidad... (2,2,32)

...lo mas doloroso es eso, que no hubo nunca ni un representante que dijera señores aquí estoy con un machete, vamos a limpiar el terreno, vamos a hacer un ranchito. (2,6,27)

Por su parte, la participación de apoyo se refiere a acciones de respuesta a determinadas situaciones o a un llamado por compromiso. Participar como apoyo es participar en actividades de calle, de tipo político (marchas, reuniones, concentraciones, entre otros), es una participación que se dirige hacia afuera; esta forma de participar también se da hacia adentro como respuesta del colectivo cuando es llamado a apoyar algún evento concreto, como defender un terreno para el bien

común. Como señalamos anteriormente, cuando se trata de participación de apoyo se habla principalmente de la participación de ‘la comunidad’ como un todo.

...participación buenísima, hablábamos de marcha en Caracas vamos, reunión vamos, mira hay que ir a una concentración en la Plaza Bolívar vamos...mira que hay que apoyar al candidato tal vamos. Aquí la comunidad era bastante cómo te digo, participaba y apoyaba. (1,4,15)

... la comunidad participa bastante, cuando se necesita para algo y los llamas, todos van. (1,9,36)

### **5.1.1.2 Estabilidad de la participación**

La noción de estabilidad o continuidad de la participación ha sido estudiada desde la PSC y surge aquí como una necesidad para el éxito de los proyectos. Este concepto se refiere aquí a la condición de constancia, de permanencia de la acción participativa y es un factor determinante para el logro de los proyectos; no basta participar una vez, se requiere participación permanente. La estabilidad de la participación implica compromiso, presencia, conocer para tener fundamentos; por otra parte, la falta de continuidad en la participación implica el riesgo de fracaso de algunos proyectos.

Al preguntarnos en relación a esta condición, quién participa, encontramos que hay personas que de manera espontánea o cumpliendo las funciones que se les ha asignado dentro de la organización comunitaria, muestran continuidad en su participación; en cambio, la comunidad como un todo, así como las personas que vienen de afuera, no participan de manera permanente cuando se emprende un proyecto.

...que participen no solo una vez, tanto la comunidad como las personas que vienen de afuera. Que la comunidad cuando uno haga un proyecto esté permanentemente... (1,9,35)

...pero no le gusta trabajar, tu lo vas a buscar a su casa, mira que tenemos que hacer esto hay que trabajar, ahhhh, ahhh. (1,10,23)

Que esté pendiente (la comunidad) de lo que nosotros estamos haciendo para que después no vayan a hablar. Que si nosotros vamos a recibir recursos, ya ellos tienen que estar ahí. (2,14,24)

Relacionando esta subcategoría con la anterior, podemos decir que la estabilidad se refiere tanto a la participación activa, en la presencia permanente cuando se emprende un proyecto de la comunidad, como a la participación de apoyo, que si bien por definición, es puntual, la estabilidad se manifiesta en mantener el nivel de respuesta ante los llamados.

### **5.1.1.3 Factores que influyen en la participación**

Las diferentes formas de participación que hemos identificado, así como su estabilidad, son influidas por acontecimientos y situaciones que pueden afectar la motivación de las personas para participar, incluso en su nivel de compromiso. Estos factores explican en cierto grado, el por qué disminuye o no se da la participación en una situación determinada o en general a nivel comunitario.

Entre los factores que influyen la participación se destacan: ser utilizado, poco reconocimiento a su esfuerzo, poco apoyo por aquellos por quienes se está luchando, falta de información o poca claridad en la misma, la prevalencia de la concepción representativa, la falta de compromiso de otros, la falta de iniciativa y la falta de capacitación. Ser utilizados y la falta de reconocimiento son situaciones generadas fuera de la comunidad que la influyen directamente, causando decepción y desmotivación que resulta en una disminución de la participación en quienes venían participando, aunque la falta de reconocimiento también se da entre los miembros de la comunidad produciendo las mismas consecuencias.

De un tiempo para acá la comunidad se ha dado cuenta de que han utilizado nuestros hombros para escalar, para subir y después que están arriba ni miran para abajo. (1,4,19)

Yo ya me voy a graduar y yo le pido al Estado que no me mande a trabajar aquí en esta comunidad, porque ninguna persona es profeta en su propia tierra. (1,10,24)

Eso ha causado molestia porque la comunidad ve que cónchale pero mira M tanto que peleó para que el Sr. LD donara un terreno, mira a D tanto que acompañó...bueno el día menos pensado, los nombre de ellas ni por ningún lado... (1,4,21)

...yo digo está bien que le den a las maestras pero ¿a los que de verdad se merecen el mérito, no? (1,7,42)

Pero, así como desde la comunidad se puede desconocer el trabajo de otros, también se le puede reconocer.

...él se subió a la tarima y dijo que gracias a ti (una de las participantes) es que nosotros habíamos iniciado este Consejo Comunal, que nos has dado mucha ayuda a nosotros. (2,14,7)

La falta de interés por el colectivo y la cultura de la representatividad son condiciones de contexto a lo interno de la comunidad, que también resultan en un bajo nivel de participación.

...ninguno de los docentes con sus muchachos se cuadró a hacer un rancho allá porque los representantes no quisieron apoyar, les gustó estar cómodos en esto de las casas que habíamos conseguido y se perdió el terreno. (2,6,12)

...yo no me tiro ese paquete. Porque imagínate que ahora la gente les diga yo no tengo plata, que me demande el Estado. (2,15,35)

...la comunidad esta acostumbrada a que todo se lo traigan a la casa, dicen no, para eso los elegimos a ustedes...todavía muchos sí ven eso así. (2,3,5)

Se concibe la representatividad como una costumbre, en proceso de cambio, en el marco de una propuesta del Estado que cambia de democracia exclusivamente representativa a una que incorpora la participación.

También, a lo interno de la comunidad, están aquellos que deberían hacer, no hacen y no permiten que otros lo hagan. Esto lleva a que los que quieren participar se limiten sólo a lo que les corresponde para evitar conflicto, lo que implica un perjuicio para la comunidad, porque no obtiene el beneficio y una desmotivación de los participantes activos, que se sienten limitados.

Entonces cuando lo hago, hay otros que se quedan atrás y dicen que quiero llevarme la bandera de él... (2,2,27)

Entonces si yo voy y pregunto, me van a decir después 'mira porque tú estas haciendo mi trabajo'... (2,2,34)

...hay que ver que la gente están pendientes de que el Consejo Comunal no hace, que el Consejo Comunal no se que...en vez de ir a ayudar... (2,4,8)

Hay otras situaciones externas a la comunidad que, si bien constituyen un problema, pueden actuar como motivadores para la participación. Como ejemplo de esto está la poca información que llega a las comunidades en relación a ciertos planes, mecanismos o programas dirigidos a beneficiar a las comunidades; para participantes activos esta situación puede convertirse en un motivador de participación, dirigida a buscar la información.

...me gusta indagar, porque hay beneficios que no nos llegan porque yo no se donde están. (2,2,28)

...creo que tenemos mucha debilidad de parte de la integración nuestra en la participación, en las actividades ya sea de la escuela y otros espacios, porque somos nosotros los que tenemos que llegar a preguntar, mira yo soy de educación, como Consejo Comunal. (2,2,15)

Continuando con los factores que influyen la participación, el aprendizaje acumulado permite definir mejores condiciones para la participación, a quienes se mantienen en el proceso participativo.

A nosotros nos dejó una enseñanza esta parte de allá de la elaboración de las casas. ...debemos ser precavidos de qué decimos, cómo nos expresamos... si estoy firmando un cheque vamos a hacerlo en asamblea... (2,14,28)

Otro factor es la capacidad para participar y ella muchas veces depende de condiciones externas, como por ejemplo la formación y el disponer de las herramientas adecuadas.

...si la comunidad no sabe como redactar un proyecto técnicamente, factible, que se ejecute, que se vea ese proyecto cómo esta hecho, quedamos atrás igualito, o sea, seguimos diciendo 'tengo necesidad de cloacas, tengo necesidad de calles', pero si yo no se levantar el proyecto de las cloacas y las calles... (1,2,23)

Es necesario recordar que estas categorías y subcategorías emergen de situaciones que están vinculadas entre sí, no son aisladas, por lo que constantemente aparecerán los mismos temas tratados desde la perspectiva de diferentes categorías. Señalamos esto para hacer referencia a temas como la falta de información y la necesidad de formación, los cuales se desarrollaron más adelante como una debilidad de los agentes externos.

#### **5.1.1.4 Valores para la participación.**

Esta subcategoría se refiere también a condiciones, pero esta vez específicamente de la persona, que la fortalecen o debilitan, y se refleja en el grupo. Responde al cómo participar conforme a un 'deber ser', producto del conjunto de normas establecidas.

Las condiciones valoradas como positivas son: el valor de la palabra y el ocuparse en hacer las cosas bien. Hay un auto reconocimiento al actuar correctamente y una especial atención a no cometer irregularidades con los recursos del colectivo.

...teníamos que tener palabra, éramos mujeres de responsabilidad y de palabra, estaba detrás de nosotros una comunidad, sí, y había necesidad, sí, pero estaba nuestra palabra... (2,6,20)

...estamos conscientes de que no te llevaste algo pa' tu casa, si un refresco te tomaste porque creímos que era de viático, hay factura... O sea nosotros creemos que sí lo hicimos bien... (2,12,24)

...mire, yo firmo un cheque de esos y yo me voy detrás de ese cheque para ver pa' donde va, que van a hacer con eso. (2,14,35)

Las condiciones que se mencionan con una connotación negativa son: falta de moral, aprovecharse del trabajo de los demás, sacar provecho de las situaciones para beneficio personal y el temor a las opiniones sin fundamento de los otros. Hay un rechazo a las situaciones producidas por comportamientos individualistas y oportunistas.

...él era presidente y él vicepresidente (de la Asociación Civil)...se reunían así interna y empezaban a decir tú me robaste...y tú me robaste...y yo les dije bueno vamos a hacer una cosa, los dos no tienen moral para estar en esta comunidad... (1,6,1)

...él siempre espera que usted trabaje para agarrar los proyectos de uno... (1,3,38)

Y a la directora, que ella llegó diciendo que todo fue por ella, cosa que es mentira, ella fue un enlace, no queremos decir que no se lo vamos a reconocer... (1,8,12)

Nosotros como Consejo Comunal siempre hemos tratado de hacer las cosas lo mejor que se pueda pero otras personas de la comunidad, uno siembra la tierra y ellos quieren cosechar... (1,9,25)

Yo quiero frisar mi frente y no me atrevo porque ya piensan que, no es que comentaron y que nos vino plata. (2,13,13)

Surge también una percepción naturalizadora del oportunismo cuando se da dentro de lo que se considera un contexto de corrupción, dejándose ver como un sacrificio el no cometer una irregularidad a la cual se considera que se tenía derecho dentro de ese contexto.

...y como ellos ganaron (concejales), yo les dije yo no quiero nada personal, porque uno como político a veces tu sabes, un puesto, equis cosa, porque es lo legal ¿verdad? O sea, si uno se embroma liándose con ellos, tiene que ganar algo... (1,6,34)

... yo le dije yo no te pedí nunca nada a ti (concejal), porque yo podía... (1,7,14)

### **5.1.1.5 Resultados de la participación comunitaria**

Finalmente, a partir de la caracterización de una participación activa, con requerimientos de mayor estabilidad, bajo condiciones muchas veces adversas y consciente de que la moral y la ética juegan un papel fundamental, nos preguntamos cuáles han sido sus resultados.

Con la participación se promueven beneficios para la comunidad: organización, hacer una escuela, cuidar un terreno, la propiedad de la tierra, operativos sociales, levantar información de la comunidad (censo, croquis, plano), apoyar marchas y candidatos.

...lo mejor que se logró aquí son las misiones, el agua, viviendas ahorita, la escuela... (1,9,1)

Pero, por otra parte, la participación trae consecuencias que no resultan beneficiosas para la comunidad y/o para los participantes: haber sido utilizados, la decepción, la falta de reconocimiento por parte de la comunidad y las instituciones. También, al participar, se generan conflictos dentro de la comunidad, bandos enfrentados por diferentes intereses, así como conflictos con otras comunidades vecinas y con algunas instituciones.

...y si hubiese sido por ella (la jefe del distrito escolar) quienes estaríamos dando clases en ese primer momento éramos nosotros (los activadores del proyecto). Y la misma ley de educación nos respaldaba, había un artículo... que hablaba cuando nosotros éramos de las fundadoras, de una creación, nosotros desde ya podríamos haber optado por un cargo, pero en ese momento el jefe de la zona educativa... se encargó en patearnos el trasero, en humillarnos y decir... tú no tienes oportunidad ahí, tú no estas calificando para ese cargo, gradúate, ve a la Carabobo, tráeme tu título, y optas por el cargo... (2,4,43)

## 5.1.2 Organización para la participación

Desde el inicio de las narraciones se establece como algo implícito que la participación de la comunidad para obtener logros colectivos se da a través de la organización. Dentro de esta categoría destacamos cuatro subcategorías, referidas a: el valor que adquiere para la comunidad **la formalización de la organización, la democracia como principio** de la organización, **la contraloría social**, que si bien es parte de la anterior, su importancia ha sido especialmente analizada por los participantes, y por último **la división producida en el proceso organizativo**, que se refiere tanto a esa exclusión inevitable al delimitar la organización -los del otro sector-, como a las condiciones o sucesos que afectan la unión entre los miembros de la organización. Es a partir de estas subcategorías que describimos el significado que tiene la organización comunitaria para los participantes de esta investigación.

### 5.1.2.1 Organización formalizada

Lo primero que resalta es el valor que le da a la organización su registro, a través de un procedimiento legal, es decir su formalización. Se valora la formalización de la organización porque da poder a la comunidad, poder de obtener, de resolver, de lograr, en beneficio del colectivo, es decir, facilita las condiciones para la participación. También le da mayor duración, manteniéndose mientras constituya un beneficio para la comunidad. Igualmente la formalización le da visibilidad a la organización dentro de la comunidad y hacia fuera, aunque no siempre se la respete. Resumiendo, se considera que la formalización de las organizaciones trae consecuencias positivas que abren posibilidades de logros de alto impacto para la comunidad.

...se registró pero nunca le tomamos ese valor a lo que era esa asociación civil, porque sí se registró... (1,1,8)

Registramos ese documento pero no sabíamos el valor que tenía ese poder en nuestras manos. (1,2,10)

...eso era como Comité de Tierra, lo único que teníamos nosotros era un Comité de Tierra, el sello que tu ves que avala esas actas del primer día de clases fue el sello del Comité de Tierras. (2,5,33)

Ya hicimos las gestiones, todo lo que se necesita para abrir la cuenta...y abrimos la cuenta del banco. Ya hasta nos dieron la chequera entonces tenemos que esperar que bajen los recursos. (2,7,34)

Aunque no falta dentro de la comunidad quienes la desconocen o no aceptan.

...ellos no acatan los documentos que se firman, las actas que se hacen. (1,9,27)

Las organizaciones de la comunidad que han sido formalizadas a lo largo de su historia, son: Asociación Civil de Campesinos, Asociación de Vecinos, Comité de Salud, Comité de Tierras, Consejo Comunal y Banco Comunal. En la actualidad, la organización formalizada a través de la cual participa la comunidad en los asuntos públicos es el Consejo Comunal, organización que cuenta con su propia ley y progresivamente se ha venido incorporando al marco jurídico nacional, regional y local correspondiente.

Los resultados de la organización formalizada pueden ser inmediatos o acumulativos y su impacto, en algunos casos es pequeño y en otros casos de trascendencia. Entre los resultados de gran trascendencia obtenidos con la formalización de estas organizaciones, se habla de la legalización de su relación con la tierra, la conformación de otras organizaciones, la construcción de infraestructura social y la activación de misiones; en cuanto a los de menor alcance y/o duración, aunque no por ello menos importantes, se menciona la realización de eventos de beneficio social y diagnósticos en la comunidad.

...con la Asociación de Campesinos un logro importante es que nos dieron documentos por la tierra, porque el terreno ya lo teníamos. (1,9,9)

...con la Asociación de Vecinos logramos el relleno, se formó Comité de Salud y Comité de Tierras. Trajimos muchos operativos de merca, de salud, como Comité de Salud hacíamos todos eso, se formó las Madres del Barrio, el Comité

de Tierra logro los croquis, las calles, y el logro inconcluso del Comité de Salud que es el módulo... (1,9,11)

Al comparar estos logros, obtenidos desde los diferentes tipos de organización practicados por la comunidad en distintos momentos de su historia, con los obtenidos con la actual organización, el Consejo Comunal, resalta un hecho que mencionábamos en la categoría anterior, en cuanto a que los resultados de las primeras organizaciones responden a un enfoque asistencialista, donde los logros resultaban de pedir que se resolviera una necesidad, mientras que en la actualidad practican una participación protagónica que implica la decisión de cómo resolver la necesidad y ejecutarlo.

...a nosotros nos aprobaron treinta viviendas, nosotros construimos treinta y una, nos aprobaron noventa y cinco rehabilitaciones, nosotros hicimos ciento ocho. (2,11,9)

...la escuela se construyó en este año, en el terreno que DS le donó a M para construir en aquella época el módulo asistencial. (2,6,4)

Para finalizar, la formalización de la organización es percibida por los participantes como una condición necesaria para la participación en la gestión pública, sin cuestionamientos.

### **5.1.2.2 La democracia como principio**

Esta categoría se refiere a condiciones y acontecimientos que generan un ambiente de participación democrático y con una estructura bien definida. Como decíamos, la organización es vista como una asociación de personas que se forma dentro de una comunidad y que se formaliza; la organización formalizada tiene cargos que implican responsabilidades, acuerdos que se deben respetar, así como una estructura, procedimientos y reglas. El objetivo de la organización es obtener beneficios para la comunidad, pero los integrantes de la organización por sí solos no pueden hacerlo todo, generalmente requieren de la participación de toda la comunidad y de una

participación no sólo de apoyo, ni puntual, sino muchas veces activa y estable. Para cumplir con estos objetivos, la organización está estructurada en grupos de trabajo, cada uno tiene sus funciones, sus responsabilidades, si un equipo no cumple su función afecta el trabajo de los demás y no se obtendrá el resultado deseado.

Para comenzar, en relación a cómo surge la organización, encontramos que es creada por la propia comunidad, si bien, generalmente es un grupo de personas de la comunidad quienes asumen la tarea de promoverla, a veces de manera espontánea, otras por delegación, pero siempre respetando su carácter democrático en cuanto a que es la comunidad la que elige a sus representantes o voceros, según sea el caso.

...yo siempre estuve en la parte fue de organización, o sea de que la gente participe, casi siempre no me importó estar por un cargo. (1,1,22)

...esperamos que se llame la comisión electoral y la comisión promotora para que se actualice el censo, una vez que se tenga actualizado el censo se procede a llenar el cuadernillo electoral, en el proceso que se va eligiendo Consejo Comunal... (1,11,18)

La organización se formaliza a través de procesos electorales en asambleas y está estructurada en equipos, mesas de trabajo, con responsabilidades y tiempo definidos.

...ellos eran los que habíamos elegido nosotros que formaran parte de la asociación registrada. (1,1,20)

...hasta que logramos los consejos comunales, que me postulo y logré quedar dentro de estas elecciones en el Consejo Comunal como vocera del órgano financiero y fui la más votada para ese momento. (1,1,24)

Después en el 99 organizamos la Asociación de Vecinos. Se hicieron las elecciones aquí en la casa, nos acompañó la junta parroquial... (1,1,26)

Si bien la organización formalizada se reconoce y respeta, a veces hay personas que han sido elegidas para ejercer un cargo y pierden la visión, el 'para qué' los eligieron, y se desvían de los intereses de la comunidad para buscar logros individuales o sólo

para un grupo, en perjuicio del colectivo. En esos casos se considera válido desconocer la organización.

Cuando la Asociación de Vecinos promovió las invasiones, le dimos un golpe de Estado. (1,5,38)

En la estructura de organización actual, el Consejo Comunal, una vez conformada la organización, los que han asumido responsabilidades deben reunirse, planificar, ejecutar, hacer el plan comunal, crear sus mecanismos de comunicación interno.

Por ejemplo los del Consejo Comunal del tres cuando se va a hacer una reunión se mandan mensaje, una reunión a tal hora entonces nos reunimos... (2,2,43)

De voceros si se reúne uno, por ejemplo si alguno hace una gestión llama a los otros para comunicarles las gestiones que hicieron. (2,3,1)

Estas personas asumen cargos con responsabilidades y compromisos que deben cumplir ante la comunidad. Sin embargo, se enfatiza el hecho de que no tienen el poder de decidir por los demás, la comunidad es quien decide y ellos deben hacer las cosas como lo decide la comunidad, son la voz de la comunidad, son voceros.

Fueron a la asamblea donde priorizaron las necesidades y después hicieron unas mesas de trabajo para hacer el plan comunal, todo eso se hizo. (2,1,18)

Somos voceros, voceros, hasta que los consejos comunales no internalicen eso, porque hay personas que creen que ellos pueden decidir por la comunidad... (1,10,37)

Por último, un aspecto a resaltar en el tema de la organización democrática es la concepción de que la comunidad como totalidad es la que integra el Consejo Comunal.

...que ella (la comunidad) se involucre porque no es solo que el Consejo Comunal, la gente tiene que entender que es todo el sector, ella es Consejo Comunal, ella es Consejo Comunal, él es Consejo Comunal... (2,14,21)

Si bien este hecho se menciona un par de veces, pareciera no estar del todo internalizado, ya que surgen expresiones que dan a entender que el Consejo Comunal está conformado sólo por los miembros que fueron elegidos como voceros de las diferentes unidades de la organización.

Nosotros como Consejo Comunal siempre hemos tratado de hacer las cosas lo mejor que se pueda pero otras personas de la comunidad... (1,9,25)

...este Consejo Comunal le deja a la comunidad y al Consejo Comunal una fotocopidora, una laptop... (1,11,33)

...nosotros somos una institución de la comunidad que nos eligió y ella (otra habitante de la comunidad) que ni siquiera pertenece al Consejo Comunal quedo como si fuera representante. (2,9,41)

...un señor que no es del Consejo Comunal dice hay que ver que la gente están pendientes de que el Consejo Comunal no hace...en vez de ir a ayudar, de meter la mano al Consejo Comunal, porque eso es para la comunidad. (2,4,8)

Y en este orden de ideas, llama la atención el hecho de que a veces los logros se mencionan como resultado de acciones individuales.

... la comunidad ve que cónchale pero mira M tanto que peleó para que el Sr. LD donara un terreno, mira a D tanto que acompañó a M para pedir que la escuela bajara e hicieron censo, patearon calle en la comunidad, se calaron burla... (1,4,21)

...la escuela se logro, construyeron la escuela, pequeña, en el terreno que donó LD a M para la comunidad, o sea ella fue la vocera de la comunidad, o sea como quien dice intermediaria entre el Sr. LD y la comunidad para que él donara ese terreno. (1,4,27)

La lucha que emprendieron desde hace más de 20 años algunos miembros de la comunidad para lograr mejorar las condiciones de vida del colectivo, creando organizaciones, gestionando con las instituciones e incentivando la participación comunitaria, se ha caracterizado como la suma de varios esfuerzos, y hasta sacrificios, individuales. Hoy se implementa un tipo de organización cuya principal

diferencia con las anteriores, a excepción de la Asociación de Vecinos que como hemos visto fue tristemente utilizada para intereses político-partidistas, es que en ésta todos los habitantes mayores de 15 años de la comunidad forman parte de ella, y han elegido un equipo de personas para que sean su voz. Estos voceros, en su mayoría, son los mismos que años atrás cumplían estas funciones por iniciativa propia. Por ello entendemos que, así como en el colectivo se mantiene una concepción representativa según la cual estos voceros asumen toda la responsabilidad y carga de trabajo que genera la organización, a los líderes comunitarios que hoy ocupan cargos de vocería también les ha resultado difícil desprenderse de esta noción representativa, lo que explica posibles contradicciones en su discurso y en sus prácticas.

### **5.1.2.3 Contraloría social**

Este concepto es de gran importancia en el contexto de la participación en la gestión pública. Se refiere a la acción de control de lo público, cómo se hace y quién la hace.

La contraloría social se hace mediante la vigilancia, estar pendientes y ser testigo de las acciones que implican lo colectivo; también se hace con la responsabilidad de cada uno de velar por el bien común y mediante la denuncia de las irregularidades.

En relación a quién hace contraloría social, se señala que se hace desde el nivel del individuo hasta la comunidad en general. Los individuos deben estar pendientes de lo que ocurre en la comunidad, también hay un equipo que conforma la Unidad de Contraloría Social, al que formalmente se le ha asignado la función de hacer contraloría, pero esto no exime a todos los miembros de la comunidad de esa responsabilidad. Si falla la contraloría se perjudican todos.

...contraloría no es ese equipo, contralor tienen que aprender a ser todos, todos tienen que andar pendientes... (2,14,44)

Usted tiene ahí cuarenta y dos pacas de cemento a usted le roban hoy...usted mañana...las repone, porque usted falló en la vigilancia de su material, ese es su material, no es de nosotros, es del gobierno, eso sí. (2,16,27)

...nosotros denunciamos la acometida del agua porque no quedamos conformes porque resulta ser que a la comunidad se le ofreció una cosa y se le dio otra... (1,7,27)

...y se le pagó un dinero a la empresa equis para que trajera el material y no llevo cosa que también falló la contraloría... (1,10,21)

Si bien hay mecanismos establecidos que buscan evitar actos de corrupción, las personas que ocupan cargos de responsabilidad toman sus propias precauciones. Sobre los mecanismos establecidos se menciona la rendición de cuentas y la contraloría, entre las precauciones se establece la utilización de al menos dos firmas para aprobar y, muy importante, la conciencia de que se trata de recursos del colectivo que deben ser administrados.

... nuestro Consejo Comunal debe rendir memoria y cuenta, una vez que rinda memoria y cuenta y este solvente y goce de solvencia moral puede participar para el que viene... (1,11,10)

...pero en asamblea...la comunidad es testigo, firme la comunidad, la comunidad tiene que ser vigilante, contraloría... (2,14,42)

Yo digo pa' ser ladrón hay que tener mucho acuerdo, yo soy del banco... pero por ser la principal no quiere decir que no haya un cheque que vaya firmado por mi y por ustedes dos no, ¿viste que diferente es?... Tiene que haber complicidad, o sea si tú y tú están de acuerdo que nos firmemos un cheque yo firmo, pero tu vas a chupar también, ¿viste? (2,12,34)

...ese dinero no es tuyo, ella es la de hábitat y vivienda, o sea nosotros somos los administradores de un proyecto de ella, eso es tan delicado... (2,13,3)

Como señalábamos anteriormente, la contraloría social es parte del principio democrático de la organización para la participación. Igualmente señalamos que todos los miembros del Consejo Comunal son contralores. Nos preguntamos entonces, dónde se hace contraloría y a quién.

Se hace contraloría social a lo interno de la comunidad, a la gestión de los miembros de la organización.

...el Consejo Comunal de aquí mismo del asentamiento que recibió, antes que nosotros, recibió un recurso para construir 30 viviendas, hicieron 27... y están todas desperolás... ahí está, la misma comunidad es la contraloría. (2,12,13)

También se hace contraloría a las gestiones dentro de la comunidad que están relacionadas con organismos externos.

Mercal no esta funcionando bien, no esta funcionando la contraloría. (1,9,16)

Así mismo, se hace contraloría a las instituciones en su gestión dentro de la comunidad.

...se probaron que desviaron los recursos porque la misma contraloría de ese Consejo Comunal fue, tomó fotos donde una acometida de cloacas debía venir para acá, la llevaron hacia otra zona. (1,7,35)

Pero no siempre se logra la respuesta deseada.

...se han hecho denuncias en Contraloría, Contraloría responde que no es competencia de ellos... la Contraloría Municipal y la del Estado también. (2,10,30)

Para finalizar enfatizamos un aspecto al que no encontramos respuesta en los datos: cuáles son los resultados de la contraloría social. Pareciera que se está entendiendo la contraloría social a lo interno de la comunidad como un proceso que llega sólo hasta la visualización de la irregularidad y en algunos casos hasta la denuncia, sin considerarse cuáles son los mecanismos para corregir esa irregularidad. Pero la comunidad está consciente de esta debilidad y siente la necesidad de capacitación el área.

...se pueden dar talleres de contraloría, a los mismos consejos comunales tenemos detalles que hay que mejorar, nosotros fuimos utilizados por

Fundacomunal a través de un promotor de ellos que después nos enteramos que ya no era promotor, que lo habían botado... ahí falló la contraloría. (1,10,3)

En cuanto a la contraloría hacia las instituciones, la aplicación de los correctivos corresponde a otras instituciones y éstas no siempre dan respuesta.

#### **5.1.2.4 División producida en el proceso organizativo**

Esta categoría se refiere a las consecuencias, el resultado de acciones e interacciones del proceso organizativo formalizado que puede generar situaciones de desunión o exclusión. Las consecuencias de la división pueden ser definitivas, originando la creación de más de una organización, o pueden ser temporales, mientras dure la situación que produjo la crisis. Las divisiones no siempre son visibles y eso hace más difícil resolver la situación, si no se tiene conciencia de ella. Como hemos señalado, la división puede darse de dos formas: a modo de exclusión de los que, por determinada circunstancia no pertenecen a la organización o como desunión entre los miembros de la organización.

En el primer caso, entendiendo que la organización en consejos comunales implica delimitar espacios y/o grupos, este proceso resultará necesariamente en la exclusión de unos e inclusión de otros, si bien es cierto que se puede establecer enlaces con las organizaciones de los otros sectores. Pero también puede aprovecharse el momento para excluir a aquellos con quienes no se quiere compartir por no haber realizado una buena gestión.

...esa Asociación de Vecinos decían que nosotros teníamos que buscar nuestra propia organización porque ellos eran una. O sea tuvimos conflicto hasta decir basta. (1,7,31)

No trabajamos unidos porque cuando se eligió el primero, nosotros todavía no éramos Consejo Comunal, después nos elegimos nosotros y quisimos buscar enlace con ellos, pero ese es el Consejo Comunal que venía de la Asociación de Vecinos, de trabajar en la mesa técnica de agua... (1,7,23)

Entonces nosotros nos comparamos con ese sector (el dos) y nosotros creemos, nos decimos y nos animamos, lo hicimos bien. El sector uno lo hicimos bien. (2,12,22)

...por eso mismo hay ese problema que no atienden al Consejo Comunal, porque ese otro no terminó lo que tenía que hacer. (2,12,17)

También están las divisiones a lo interno de la organización por diferencias de intereses, como parte de la ambivalencia de los procesos psicosociales, donde las organizaciones no son homogéneas y las acciones/interacciones no se definen en correcto e incorrecto.

...esa asociación civil...tuvimos mucho conflicto aquí en la comunidad, porque aquí siempre hemos estado varios bandos enfrentados de alguna u otra manera, ya sea por política o por otras razones de intereses de cada uno de nosotros. (1,1,8)

Mira ella llegó enguerrillando, eso es verdad lo que dicen, divídelos y los vencerás, nos dividió ras, ras, ras, eso es como cuando le echas un peo químico a una pieza, nos abrimos todos... (1,8,38)

Como análisis final dentro de esta categoría podemos decir, en primer lugar, que surge en asociación con la primera, como una condición para la participación comunitaria en la gestión pública. La importancia que se le da a la formalización de esta organización pareciera responder más a un requisito para ser reconocidos por los agentes externos, que a una necesidad a lo interno de la comunidad para poder funcionar. Si bien en esta comunidad su práctica organizativa se caracteriza por la formalización, sabemos que las comunidades tienen un largo historial de organización sin necesidad de ser formalizadas. Dentro de la estructura de la organización se le da un papel importante a la contraloría social, sin embargo, no se ha llegado aún a ejercer esta contraloría de manera tal que resulte en la solución de las irregularidades que se detectan, tanto a lo interno de la comunidad como hacia los agentes externos. Por último, sobre los dos tipos de división que se presentan en la cuarta subcategoría, se hace referencia a la exclusión solo para tener conciencia de ello ya que se trata de

un resultado implícito en la delimitación de cualquier grupo; en cuanto a la desunión que se origina dentro de la organización, por diferentes motivos, es reconocido por los participantes como una problemática que dificulta el buen funcionamiento de la organización y por ende el cumplimiento de sus objetivos.

### **5.1.3 Ser comunidad**

Cuando hablamos de participación comunitaria necesariamente la concepción de comunidad estará presente: se participa dentro o desde la comunidad, participa la comunidad, o bien se participa con o para la comunidad. La comunidad es actor y escenario en este proceso.

Esta categoría emerge desde los participantes, reforzando los planteamientos de la PSC en cuanto a que el sentimiento de seguridad dentro de la comunidad, la participación en los asuntos vecinales, el tiempo de residencia en la comunidad y la satisfacción con la comunidad, van construyendo en las personas un sentimiento de pertenencia y bienestar que los hace verse como comunidad. Es la comunidad viéndose a sí misma, en su presencia, con voz, con una visión colectiva, con recursos propios como la tolerancia, la solidaridad y la conciencia. Esta visión de la comunidad ha generado en los participantes un apego hacia ella, que en parte importante, es reforzado por su historia como comunidad.

Dentro de esta categoría reconocemos cinco subcategorías que nos ayudan a construirla. En primer lugar, tenemos la significación de **la comunidad como actor**, como sujeto, como presencia, como un todo con características que la diferencian de la suma de personas que la conforman. También emergen **los recursos de la comunidad**, el recurso que se reconoce es el humano, las personas con sus valores, con su disposición a aportar, su compromiso. Luego encontramos **el apego a la comunidad**, ese sentimiento de ser parte de algo que se valora. Otro concepto que se construye dentro de la noción de comunidad es su movimiento constante, la

conciencia de que todo está en permanente cambio, las personas se capacitan, la población crece, las viviendas aumentan, a lo que hemos denominado **dinámica de la comunidad**. Por último, resalta la importancia del **componente histórico**, por una parte como elemento que refuerza ese apego, la añoranza de tiempos pasados, y por otra, la importancia de que los miembros más nuevos de la comunidad conozcan cómo se ha ido dando la lucha y quienes han sido los actores reales. Conocer esta historia cumple un papel fundamental para entender los procesos y situaciones actuales de la comunidad.

### **5.1.3.1 La comunidad como actor**

Las personas que viven e interactúan en un territorio determinado forman un todo y ese todo es lo que denominamos comunidad. Desde esta concepción, la comunidad tiene vida en sí misma: es capaz de decidir, tiene su propia voz y tiene autoridad ante los individuos que la conforman.

Esta categoría se refiere a condiciones y acontecimientos que explican la comunidad como unidad, en tanto espacio y sujeto que actúa. Se es comunidad, porque se es parte de un grupo de personas que viven en un mismo lugar, en el ahora, manifestándose como un todo, con voz, con autoridad y exigiendo por el bien colectivo que debe estar sobre el bien individual. La comunidad decide, quiere, autoriza y tiene sus propias necesidades.

...entonces empezaron a invadir atendiendo que ellos eran la Asociación de Vecinos, alegaban pues, que ese terreno era muy pequeño para la escuela, yo les dije que eso no lo deciden ellos, eso lo decide la comunidad. (1,6,7)

...en una reunión que tuvimos propusimos dos turnos, la directora dijo vamos a ver, yo le dije vamos a ver no, eso lo decide la comunidad... para eso queremos también una reunión nosotros con la comunidad para pedir los dos turnos... (2,2,5)

Dentro de los problemas que se priorizaron en las asambleas de ustedes (otro sector) las cloacas, el agua, son problemas de toda la comunidad, la luz, las calles y vivienda. (2,1,34)

La comunidad tiene una voz, la voz de la comunidad, y elige a quienes llevarán su voz afuera y ejecutarán sus mandatos, porque la comunidad piensa, habla y exige.

Peleamos por la escuela porque la comunidad en la asamblea de ciudadanos decía queremos una escuela, entonces como hubo una elección secreta, directa, se eligió un vocero, bueno ese vocero tiene la responsabilidad de pelear... (1,10,44)

Ningún miembro del Consejo Comunal puede decir mi comunidad lo que necesita es esto, si antes la asamblea de ciudadanos y ciudadanas no le ha dicho mira quiero que lleves esta voz afuera. (1,10,34)

... yo no puedo salir como vocero de la comunidad a pelear tu causa, ¿tú le expusiste a la comunidad tu causa? no, hasta que la comunidad me diga mira vamos a pelear por la causa de él, te autorizamos a que pelees por ello, ah, vamos a pelear por ello... (1,10,40)

...ya no eres tú, ya eres el vocero de la comunidad, tienes que internalizar eso, lo haces porque la comunidad te lo pide, te lo exige... (1,10,46)

...entonces no le digas a la comunidad...que no puedes...eso no es peo de la comunidad porque la comunidad pensó que tu podías ser el vocero de la comunidad. (1,11,3)

Si releemos las citas anteriores, veremos que los participantes en general, se refieren a 'la comunidad' en tercera persona, como sujeto externo, en lugar de 'nosotros comunidad'. Esto pareciera reforzar su carácter de presencia independiente a los individuos que la conforman.

Por otra parte, se refuerza la noción residencial de comunidad, la integración a la comunidad pareciera darse por el sólo hecho de vivir en ella.

...muchos (invasores de terrenos) vendieron porque no tenían necesidad, otros se quedaron y hoy día son parte de nuestra comunidad, pero son esa parte que se queja, porque están en el barro... Pero es que ellos sabían que la orilla del río era

esa vaquera, nosotros en ningún momento nos pusimos a decirles vénganse a vivir en nuestra comunidad a la orilla del río. (1,4,36)

Todos los que viven en ese territorio son considerados comunidad, independientemente de sus características, intereses o antigüedad, aún cuando a lo interno de la comunidad estas diferencias puedan generar divisiones. En ese 'todos' encontramos tanto a los que fundaron, como a los que llegaron luego, a los que tienen interés de hacer producir sus tierras y buscar mejoras en la comunidad, como a los que tienen otros intereses y que inclusive se oponen a las mejoras de la comunidad cuando eso afecta sus intereses personales, también están los que invadieron en zonas que no eran habitables y se quedaron.

Cada uno de ellos tendrá una visión de la comunidad, del deber ser, de hacia donde va. Pero también se habla de una visión de luchador social, como una visión de lo que es trabajar por la comunidad, por el bien colectivo, una visión de desarrollo para todos, la cual se puede perder desviándose de los objetivos centrados en el colectivo para buscar el beneficio personal. Perder la visión es anteponer el beneficio de algunos al beneficio del colectivo. Identificamos diferencias de visión acerca del tipo de urbanismo, el tipo de servicios y el tipo de actividad económica.

...quedó como presidente de la Asociación de Vecinos RC, nosotros a ese señor le decimos que más adelante perdió la visión de lo que es una asociación civil, porque nos promovió mucho la invasión en la comunidad. (1,1,28)

... el que yo te dije hace rato que perdió la visión de lo que era una pelea revolucionaria, lo que era un luchador social, porque él en vez de buscar beneficio para la comunidad, él lo que buscó beneficio para un grupo de personas... (1,4,30)

En aquel entonces había una persona que nos hacía a nosotros oposición porque él quería rescatar, entre comillas, parcelas, según él, él alegaba porque estaban en estado de abandono... (1,1,11)

...yo tenía un proyecto (de escuela pública) y entonces el Sr. JL en vista de que tenía una escuela privada en su parcela habló con la señora y le dijo que nosotros

la estábamos invadiendo...y compró la parcela y la vendió por pedazos, y yo se lo dije que esta mal hecho... (1,4,45)

...el dueño de esa parcela nunca sembró, era como decir los sancocheros, venían los domingos a hacer sus cosas, a traer una amiga, venían para acá, ellos venían a engordarlo y mas adelante vender. (1,5,20)

Y en cambio esa gente que llegó nueva le molestaba el olor del cochino...entonces ya no podíamos seguir criando... (1,5,22)

...ellos no quisieron que pusieran esa tubería para allá, porque tú sabes que ponerla le hace la calle y como ellos nunca han querido que se hiciera una calle aquí, pero esto es una calle... (2,8,29)

### **5.1.3.2 El recurso de la comunidad**

Esta subcategoría se refiere a interacciones entre miembros de la comunidad, de donde surgen valores como la tolerancia, respeto, solidaridad y conciencia, que son vistos como recursos de la comunidad que permiten su desarrollo y motivan a participar para lograrlo. Si bien se reconoce que hay enfrentamientos e individualismo, se menciona con prevalencia los valores positivos.

Este recurso se manifiesta pensando en los demás, buscando soluciones que impliquen el beneficio de todos.

...desde que comenzamos a abrir en la mañana... no he querido apagar esa bomba pa' tener el chorro ahí, lo único que tienes que hacer es pasarla al vecino pa' que llene,... pero sin apagar la bomba, tu la apagas y ya no llega mas agua. (2,9,2)

... que nosotros por ejemplo le digamos a la gente de las bloqueras que hagan su tanque subterráneo, llenen en la noche sus tanques para trabajar en el día, y le dejen el agua en el día a la comunidad. (2,9,19)

También se expresa a través de la colaboración, aportar lo propio para beneficio de todos, como es ceder un espacio de la propia vivienda para realizar actividades del colectivo.

...entonces hablé con él, que si era posible que nos permitiera estar en su casa...para dar clases... y dijo que sí, fui también y hable con FR para que me permitiera su casa y también dijo que sí, hable con YM para que me permitiera su casa me dijo que sí y un espacio en mi casa. Y ahí arrancamos con preescolar hasta 6to grado... (2,5,10)

Y de la conciencia:

Mira, allá arriba hay una conciencia que yo digo qué responsables...Porque yo veo que en ellos dos esta la preocupación de querer pagar. (2,15,37)

Y se enfatiza la tolerancia, entendida como la capacidad de la comunidad de trabajar juntos por el bien de la comunidad, sin que afecten las diferencias partidistas que existan entre ellos. La organización en Consejo Comunal lleva implícita una connotación político-partidista por cuanto surge desde el actual gobierno, por lo que aquellos que le adversan suelen oponerse también a esta forma de organización. Si bien se reconoce a una parte de los habitantes como opositores en cuanto partido político, se destaca que son comunidad y responden como tal trabajando por el colectivo y cumpliendo sus funciones, lo que genera respeto.

... tenemos una pequeña porción opositora aquí en la comunidad, pero si lo observamos desde un punto de vista analítico o sea que no tiene que ver con partidista, ellos buscan también solución al problema común entre todos. Independientemente de su posición partidista están trabajando y buscando soluciones, y se les respeta... (2,3,36)

...yo creo que esta comunidad se diferencia de muchas, en que nosotros dentro de nuestro Consejo Comunal tenemos gentes que no son nuestros, no son cuadros duros, no son cuadros políticos, y con ellos conversamos, compartimos y hacemos diligencias... (2,3,41)

Además, la comunidad tiene como recurso personas que destacan por su entrega al bien colectivo.

...para nosotros siempre él ha sido el profesor porque siempre ha sido el que ha preparado a los muchachos de la comunidad en inglés y en matemáticas... (2,5,8)

Por último, no deja de reconocerse que también existen expresiones de individualismo.

...bueno, ahora queremos hacer ese proyecto para el tanque aéreo, entonces se lleva y la gente lo que les da es una respuesta que no, o sea que es otra cosa, como quien dice que cada quien tenga un tanque y lo llene será en la noche, y ni en la noche llega agua. (2,1,31)

Estos recursos que se reconocen en la comunidad tienen la particularidad de estar arraigados en las personas, ser parte de ellos y no dependen de factores externos, por lo que podemos decir que constituyen elementos fundamentales en el fortalecimiento de la comunidad.

### **5.1.3.3 El apego a la comunidad**

Continuando con el análisis, encontramos que ‘ser parte’ de una comunidad, pertenecer a ella, implica una posición hacia esa pertenencia, tanto de elementos afectivos como racionales: valoran la comunidad, consideran que se benefician siendo parte de ella y la defienden.

Esta subcategoría se refiere a condiciones que crean una conexión emocional con la comunidad, como espacio físico y de convivencia, que prevalece a los aspectos negativos que se puedan identificar en determinados momentos. Estas condiciones hasta cierto grado explican la permanencia de las personas en la comunidad. Por lo general va asociado al sentido de pertenencia donde se valora positivamente aquello a lo que se pertenece.

Yo les dije, yo no les voy a pedir nada para mi, yo lo que quiero es que mejoren mi comunidad, porque al mejorar mi comunidad mejoran mi calidad de vida, yo siempre he tenido esa visión. (1,6,38)

...yo quería mejorar mi comunidad, calles asfaltadas, escuelas, todo, yo digo ver a mis nietos aquí...yo no me veo en otra comunidad, veo a mi abuela veo a todos aquí o sea mis hijos crecer aquí y mis nietos... (1,7,15)

...porque esta zona tiene un pegue que desconocemos, para los extraños de la calle esta zona es una zona encantada, tú vienes de afuera y esto puede ser barro y culebras y el monte pero a ti te agrada, a ti te gusta el ambiente, es algo que desconocemos... (1,8,27)

El apego a la comunidad tiene una importante incidencia en la participación y puede contrarrestar en buena medida los condicionantes adversos que identificábamos al principio, ya que, de acuerdo a las manifestaciones de los participantes, el apego va más allá de condiciones favorables o desfavorables, quienes sienten apego por la comunidad parten del hecho que son de allí y desde allí enfrentan las situaciones que se presenten.

#### **5.1.3.4 La dinámica de la comunidad**

La comunidad tiene también movimiento. Hay acciones e interacciones que van construyendo la comunidad en el día a día, cambiando las situaciones y al fenómeno en sí.

Estos cambios implican crecimiento personal:

Yo pienso que aquí en el asentamiento campesino Los Samanes a pesar de todas las debilidades que existen hay fortalezas, las personas se han venido en estos últimos años organizando, preparando, estudiando, involucrándose en las misiones. (2,3,34)

Y crecimiento de la comunidad que, aún cuando no sea planificado, puede hacerla más fuerte si se pone orden.

En vista de que la comunidad ha crecido, entonces ya estaba el uno (Consejo Comunal del sector uno), estaba el dos, entonces ya se necesitaba que se hiciera un tres y ya como que hasta un cuarto quieren. (2,1,12)

Dentro del crecimiento de la comunidad se reconoce un crecimiento poblacional y urbanístico no planificado que hace pequeños los espacios y los servicios, la escuela no alcanza para tantos niños, el agua no es suficiente porque van surgiendo nuevas

necesidades de este servicio y la construcción de viviendas sin planificación interrumpe espacios públicos que son necesarios para el buen funcionamiento de la comunidad.

Y otra cosa que tenemos es que hay mucha bloquera aquí en la comunidad para estos pozos, ese es un problema grande que hay porque imagínese... y hay mucha piscina, en esta comunidad surgió tanta bloquera, tanta piscina. (2,8,11)

...ellos (las personas que invadieron) no quisieron que pusieran esa tubería para allá, porque tú sabes que ponerla le hace la calle y como ellos nunca han querido que se hiciera una calle aquí, pero esto es una calle, porque ellos cuando hicieron esas parcelas, por flojera de dejar un pedacito no dejaron calle... (2,8,29)

-Y en cuanto al problema de educación nosotros creemos que estamos resueltos con la construcción de la escuela en la parte de educación.  
-Pero mira la cantidad de niños que quedaron, como 40 niños por decir, los sacan porque no hay cupo.  
-...No da abasto el espacio. (2,1,41)

Dentro de este movimiento, la comunidad puede avanzar y también retroceder, lo que está determinado por la participación.

El objetivo (de la Asociación Civil) era adelantar a la comunidad como tal, hasta ayudarla con los proyectos... (1,2,6)

...si la comunidad no sabe como redactar un proyecto técnicamente... quedamos atrás igualito, o sea, seguimos diciendo 'tengo necesidad'... (1,2,23)

Esta dinámica no es evaluada como fortaleza o debilidad, solo se reconoce, es parte de la vida de la comunidad y hay que ir adaptando las organizaciones, normas de convivencia y tamaños de los espacios, entre otros, a este crecimiento.

### **5.1.3.5 El componente histórico**

Finalmente, relacionamos la información sobre el componente histórico. Los participantes se reconocen como protagonistas de la historia de la comunidad y, a la

vez, reconocen en la historia de la comunidad elementos para la problematización de su realidad.

Ser parte de la historia, se refiere a condiciones y acontecimientos vividos que, en muchos casos, hacen que los habitantes quieran permanecer allí, reforzando su sentido de pertenencia. La historia es un elemento que refuerza el apego, a través la añoranza de tiempos pasados, de cómo era la vida en la comunidad en sus inicios, como zona campesina, con visión de poner a producir sus terrenos.

...en aquel entonces estábamos organizando lo que nosotros llamábamos era el comité de campesinos... (1,1,6)

...yo era feliz por aquí, esto era tranquilo por aquí, yo sembraba auyama, ocumo, de todo, era una maravilla pues, y un campo... (1,5,12)

...toditos llegamos a tener aquí animales, yo llegué a tener aquí pavos, patos, gansos... (1,5,26)

Sin embargo, como parte de la historia, se reconoce que las mismas condiciones del asentamiento fueron cambiando la visión de la comunidad, la falta del servicio de agua para riego y la cercanía a las zonas mas pobladas que facilitó las invasiones, fue llevando al parcelamiento de los terrenos para vender, convirtiéndose en una zona urbana principalmente de tipo residencial. Si bien se acepta que esa visión inicial ha cambiado, se reconocen a sí mismos como parte de ese cambio y siguen percibiendo a la comunidad como su espacio.

Esas personas que eran dueños de una hectárea, ellos vendieron, al ver que comenzaron a invadir, ellos comenzaron a vender, otros por miedo y otros de verdad nunca sembraron... (1,5,18)

...lo que pasa que aquí no había agua y no era lo mismo producir algunas cosas como ciruelas, que se mantenían anual, que estar sembrando maíz, yuca, que íbamos a necesitar bastante agua... (1,1,15)

Por otra parte, la historia no es sólo para recordar tiempos pasados, también se enfatiza en la necesidad de que los habitantes más nuevos de la comunidad, conozcan esa historia para valorar los logros y reconocer a los diferentes actores, porque es a través de ella que se explican en parte los acontecimientos actuales.

...la gente me dice 'cónchale que este barro', se hubieran metido cuando yo tenía 7 años, matar culebras, desforestar las parcelas, dos casitas habían aquí nada más... (1,5,7)

...la comunidad dice 'ah eso es gracias al señor JL', pero lo que no saben es que él tiene la conciencia que le remuerde, porque gracias a él no tenemos escuela en la comunidad... (1,5,4)

...lo que pasa es que mucha gente, como son nuevas ven todo bello, bonito, como está todo hecho, entonces esta todo listo ya. (1,5,6)

...ahorita yo le digo a las maestras, si ustedes hubiesen estado aquí, ustedes hubiesen visto como esa señora regaló ese terreno y qué no hubiera cabido en ese terreno, les digo yo. (1,6,11)

...ellos no quisieron que pusieran esa tubería para allá, porque tú sabes que ponerla le hace la calle y como ellos nunca han querido que se hiciera una calle aquí...entonces esta ese problema ahí, el agua es ese problema. (2,8,9)

La relevancia del componente histórico para el fortalecimiento de la comunidad ha sido ampliamente estudiada desde la PSC en los últimos años. Destacamos aquí el doble papel que se le da a la historia de la comunidad, como reforzador de los aspectos afectivos hacia ésta y como elemento que promueve la problematización como estrategia para la identificación de necesidades y la búsqueda de sus posibles soluciones. En la historia de la comunidad hemos encontrado también elementos que nos ayudan a explicar las diferenciaciones internas que se manifiestan entre grupos e individuos.

#### **5.1.4 Los agentes externos**

Cuando se habla de participación en la gestión pública, se establece una diferencia clara entre la comunidad y los que son parte de este proceso pero no pertenecen a la comunidad, a quienes hemos identificado como los agentes externos. Para describir la concepción de los agentes externos, comenzamos por preguntarnos quiénes son. Se habla en general de las instituciones que dependen del gobierno y tienen asignadas funciones relacionadas con la participación de las comunidades en la gestión pública; dentro de estas instituciones hay funcionarios que en particular han establecido relación con la comunidad en diferentes momentos; asimismo se mencionan otras instituciones del Estado que si bien no tienen responsabilidad directa en este proceso, podrían apoyar. También se habla de los políticos, y dentro de ellos, en su relación con la comunidad se han destacado los concejales. Se menciona al Presidente de la República, los gobiernos en general, el Estado, la Junta Parroquial y algunas empresas privadas.

Como subcategorías que nos ayudaron a construir la significación de esta categoría, encontramos **el rol de los agentes externos**, sus **debilidades** y **el desconocimiento del poder comunal**, subcategorías que emergen de la evaluación del desempeño de los agentes externos, que hacen los participantes a partir de su experiencia permanente de interactuar con ellos en este proceso.

##### **5.1.4.1 El rol de los agentes externos**

Habiendo identificado a los agentes externos, nos preguntamos cuál es el rol que la comunidad considera deben cumplir en este proceso de participación comunitaria en la gestión pública y cómo evalúan su cumplimiento.

En primer lugar, queremos destacar que las instituciones son percibidas como espacios para la participación. Aún cuando no se logren los resultados deseados, se puede ejercer el derecho a exigir, reclamar y denunciar.

...una de las cosas que a mi me agrada de nuestra constitución es que nosotros podemos participar abiertamente, preguntar en una institución, qué recursos nos entran a nosotros, en qué nos pueden servir, cómo puedo yo integrarme en el plan que tienen ellos de plan social para una comunidad, yo puedo ir a preguntar allá, a mi me encanta. (2,2,22)

Le exigimos a las instituciones que le respondan a los consejos comunales, que les respondan a las comunidades. Que se acabe esa burocracia de que el gerente si no está tiene que decidir, está es el presidente, y se maneja allí un grupito en las instituciones. (2,10,15)

Los principales roles que se reconocen a las instituciones en su interacción con las comunidades para la participación de éstas en la gestión pública, son la capacitación, el acompañamiento y el seguimiento.

Para participar en el ámbito de la gestión pública se necesita capacitación, y es a las instituciones a quienes corresponde formar, dar herramientas, capacitar técnicamente a las personas de la comunidad para que puedan asumir su papel protagónico, aprender a hacer proyectos, a realizar asambleas con mecanismos que promuevan la participación y lleven a resultados y aprender a administrar correctamente los recursos.

...el Ministerio de las Comunas está dando otra capacitación... Esas son herramientas que nos sirven para que nos capacitemos en el manejo de esos recursos que nos llegan, en el manejo de la información que damos en las asambleas... (2,14,13)

...y las instituciones afuera ahora me dicen “ah, ya tu eres Consejo Comunal, dame el proyecto” pero es que no tengo las herramientas como hacer el proyecto, yo sé que tengo esa necesidad, el diagnóstico yo lo sé, pero ahora dime como llevarlo a un proyecto factible... (1,2,27)

O sea, lo legal, lo legal yo creo que los proyectos eso está bien como tal, pero que haya asesoría y que haya asesoría de verdad, pero eso se queda en papeles, en palabras, en reuniones y no hay una asesoría, lo normal. (1,2,33)

...si la comunidad no sabe como redactar un proyecto técnicamente, factible, que se ejecute, que se vea ese proyecto como está hecho, quedamos atrás igualito, o sea, seguimos diciendo “tengo necesidad de cloacas, tengo necesidad

de calles”, pero si yo no se levantar el proyecto de las cloacas y las calles...  
(1,2,23)

Como señaláramos anteriormente, se habla de otras instituciones que pueden apoyar en este proceso de enseñanza para la participación.

Esos estudiantes y profesores, esos estudiantes que los mandan a hacer proyectos, ellos deberían estar acá, con los consejos comunales, ayudándolos a elaborar los proyectos y haciéndoles seguimiento, compartiendo saberes, enseñando a la comunidad, porque es un aprendizaje mutuo, recíproco, aprendemos nosotros y ellos aprenden de las vivencias de nosotros. (1,3,6)

El rol de formación junto al de acompañamiento y seguimiento por parte de las instituciones parecieran ser los más valorados por la comunidad para su participación, pero a la vez se señala que no se están cumpliendo de acuerdo a las necesidades y expectativas. Piden ser revisados en su gestión, que se verifique cuando son denunciados y que el acompañamiento sea permanente para que se puedan ir corrigiendo los errores en el camino.

...el beneficiario comienza a pagar un año después su casa. (¿A quién le paga?) Al Safonac o al Consejo Comunal, lo desconocemos porque a la comunidad no se le preparó, nos dio un recurso, tómalos... (2,12,9)

...porque donde debió llegar Fundacomunal... y decir epa, aquí esta pasando algo, ella calló la boca, ella no hizo nada entonces después que estábamos terminando el proyecto hay detalles que quedaron... (1,10,16)

Fundacomunal ni siquiera aún se ha dignado a venir a verificar si desviamos o no los recursos... Y tomaron las denuncias y nunca vinieron a verificar. (2,11,7)

...en los papeles aparece la mamá como la dueña de la casa... ahora ella dice que esa es su casa y ¿entonces quien carrizo va a pagar allí entonces el crédito, ella o la hija? Entonces Fundacomunal no pide papeles pero sí acepta la denuncia de que ahí hay irregularidades. (2,11,29)

...que participen no solo una vez, tanto la comunidad como las personas que vienen de afuera... (1,9,35)

Otros roles de los agentes externos, principalmente de las instituciones, son: respaldar a las comunidades, suministrar servicios, ejecutar proyectos, llevar correctamente la documentación y registro de los proyectos y, por último, aplicar un proceso de transición durante los cambios de cargos para evitar la pérdida de información que afecta el proyecto o programa.

...ya teníamos a las maestras, ellas venían con la expectativa de que iban a ser las fundadoras de una escuela que se iba a realizar en esta comunidad, pero sabían que no tenían esperanza de cobrar rápido...eso clarito se los dijo la Prof. IF delante de nosotros, 'saben que van es a respaldar a una comunidad que tiene una necesidad'... y entonces las muchachas aceptaron... (2,5,22)

...esas muchachas la mas que duró casi tres años sin ver medio, para las otras tuvimos que irnos a Caracas, a formar lío en Caracas con ayuda de tres diputados. (2,5,29)

Son pocos los casos en que se mencionan estos roles como ejercidos en función de una práctica concreta, la mayor parte del discurso se refiere al 'deber ser', y al mismo tiempo que se dice como debería actuar el agente externo, se reclama que no lo hace.

...yo pienso que el suministro debería ser de Hidrocentro, es una institución del gobierno. (2,9,27)

Ellos (Hidrocentro) hicieron el proyecto y aparte de eso, que hicieron el proyecto, se lavó las manos y mas nunca, ya santo remedio, el tanque aéreo se quedó en el aire, los demás proyectos se quedó en el aire. (2,9,29)

...si hay un proyecto y está ejecutado tiene que haber algo, una documentación, no es nada más que lo hicieron, yo, no me parece. (2,7,20)

...si un funcionario falla, ni siquiera un informe, o vamos a revisar la novedad...lo cambian...y con o sin intención no deja nada y el que llega no sabe nada, a quien le prestaron, a quien le dieron la plata, no se sabe nada... (2,16,19)

...a nivel de los directores, lo cambian y el que llegó borrón y cuenta nueva, no sabe qué ha pasado, quién debe, y hasta le vuelven a prestar si va a pedir... (2,16,31)

...llegan los proyectos a veces y se desvían...esta todo listo, nos mostró un papel y todo como consta, después fuimos allá y resulta que no, lo desviamos porque hubo una vaguada por ahí no se dónde... (1,3,16)

También está metido ese proyecto del tanque aéreo, que también estaban hablando que le dieron esa respuesta, que ponen peros, comienzan a poner peros... (2,7,37)

Como resultado de esta ineficiencia en cumplir el rol que les corresponde, se presentan desvíos de recursos, retrasos en las respuestas, se crea desconfianza, en fin, en vez de resolver problemas, en ocasiones estas situaciones resultan en crear más problemas.

...entonces dijo JN, ya los reales de la escuela se desviaron también a otros proyectos. No se sabe tampoco porque nunca nos enseñaron un proyecto. (1,3,22)

Y dan una respuesta como si quisieran huir de algo...como si huyeran de algo que, ya como que tuvieran manos metidas ahí, manos peludas como quien dice... 'no destapen esa olla que no te conviene'. (2,10,19)

Los gobiernos llegan aquí y dejan la problemática... (1,9,2)

La comunidad tiene sus expectativas sobre cómo deben actuar los agentes externos y conocen las leyes que obligan a las instituciones a facilitar la participación de las comunidades en la gestión pública; entonces se preguntan ¿por qué no lo hacen? Esto produce decepción, desmotivación y desgaste en las comunidades.

#### **5.1.4.2 Debilidades de los agentes externos**

Si bien el no cumplimiento de sus roles representa una debilidad de estos agentes, esta subcategoría se refiere específicamente a las conductas de los agentes externos, principalmente relacionado con los actores político-partidistas, bien sea como organismo o a modo individual, que amenazan la participación de la comunidad en la gestión pública. Prácticas como el 'clientelismo', 'oportunismo', 'amiguismo', la

manipulación o el protagonismo, debilitan el funcionamiento del agente externo, afectando el proceso participativo de la comunidad.

Después de las votaciones nosotros metimos otros proyectos y resulta que estaba el dinero ahí para esta comunidad y cada vez que hay votaciones es que se acuerdan de la comunidad... (1,3,28)

...entonces hubieron cosas personales, entonces se les olvidó los niños, se les olvidó la comunidad, se les olvidó todo, están es pendiente del puesto de él. (1,3,33)

...al final repercute en daño, en apatía, la incredulidad, le hacen daño al proceso... todos esos han venido para acá y han ganado a costillas de nosotros... (1,7,8)

...porque como la Sra. MR era comadrita de él, se fueron para Caracas e hicieron lo que quisieron con los reales. (1,4,4)

...porque dice 'ah, no, que tú no piensas igual', claro como están acostumbrados a llenar el bolsillo y no llenar al vecino ¿qué hacemos? (1,6,17)

...nosotros fuimos utilizados por Fundacomunal a través de un promotor de ellos, que después nos enteramos que ya no era promotor, que lo habían botado y caímos en las garras de él... (1,10,5)

...todos tenemos una parte nuestra que es egoísta y avarista, o sea, queremos todo, queremos ser los protagonistas sin tener papel de protagonista, sin tener nada que ver con este evento que se está dando, porque no hiciste nada, o sea no te dieron ni siquiera un papel de reparto para esa película... (2,5,41)

...él plagio los papeles, él firmo en un lugar donde yo debía firmar que colocaron mi nombre DN y dejaron el espacio para que yo firmara y él llego y firmó. (2,5,48)

Así ha sido todo el tiempo, entonces cuando viene un político para acá yo no quiero nada, no es que yo sea apolítica sino que han hecho mucho daño aquí, porque adelante del Presidente de la República son unas maravillas y con la comunidad es una mentira... (1,4,7)

También se habla de empresas privadas de las cuales han sido objeto de engaño

Nos aprobaron 95 rehabilitaciones y las terminamos completas, hay 8 guindando porque decidimos construir mas y se le pagó un dinero a la empresa para que trajera el material y no llegó... (1,10,19)

Como señalamos al principio, estas debilidades son prácticas que anteponen el beneficio personal al colectivo y constituyen causas, en gran medida, del incumplimiento de roles que mencionamos en la subcategoría anterior.

#### **5.1.4.3 Desconocimiento del poder comunal**

Si bien en las comunidades hay conocimiento de un derecho adquirido, aunque quizás poca claridad de cómo ejercerlo, una de las barreras más fuertes que se encuentra para este proceso es el desconocimiento por parte de algunos agentes externos hacia ese poder, lo que dificulta ejercerlo.

Las instituciones tampoco respetan, nos ignoran. Cuando se metió el agua, era tubo ellos metieron manguera, tenían presupuestado un tanque y desapareció, pasaron el agua por otro lado para beneficiar a otros. (1,9,28)

...en el Metro, pasaron por encima de nosotros como Consejo Comunal como les dio la gana. (2,7,9)

...nosotros (Consejo Comunal) somos una institución de la comunidad que nos eligió y ella, que ni siquiera pertenece al Consejo Comunal, quedó como si fuera representante, entonces nosotros somos unos títeres de ellos (las instituciones)... (2,9,41)

Aún sigue habiendo muchos obstáculos, no le dan respuesta eficaz al vocero, no lo tratan a veces como vocero, lo miran como conflictivo. (2,10,11)

Nosotros para ellos somos conflictivos porque nosotros peleamos, denunciemos y exigimos. (2,10,14)

El poder comunal está establecido en el marco jurídico vigente, desde la constitución hasta decretos y ordenanzas, pasando por leyes orgánicas y ordinarias. De igual manera aparece en este marco el deber de las comunidades de organizarse para participar y la obligación de las instituciones de facilitar a las comunidades su

participación. La comunidad está cumpliendo su deber, se han organizado, inclusive actualmente la organización de la comunidad en Consejo Comunal está realizando un proceso de adecuación motivado al cambio de ley, una nueva ley que enfatiza la obligación de las instituciones como facilitador, y a partir de la cual se crea un organismo ministerial entre cuyas principales funciones está el de facilitar, capacitar y acompañar a las comunidades en su proceso de participación en la gestión pública. Como señalara una de las participantes, esta democracia participativa esta avanzando, pero no es por las instituciones.

(¿Va avanzando?) Sí, no como institución, va avanzando por los consejos comunales organizados (1,10,32)

## 5.2 Integración de las categorías y resultados

Tal como se plantea en la fase de codificación selectiva del método de la Teoría Fundamentada, el análisis de las categorías nos fue llevando a la necesidad de integrarlas, reconociendo una categoría central o medular y su relación con las otras categorías y subcategorías.

El tema de la participación comunitaria en la gestión pública nos lleva a identificar como categoría central la **participación comunitaria**, por considerarlo el proceso medular cuando queremos caracterizar esta práctica desde la experiencia de la comunidad. Dado que el contexto de la participación de la comunidad es el de la gestión pública, ámbito donde se encuentran los **agentes externos**, iniciamos el proceso de integración con el análisis de las relaciones entre estas dos categorías. Luego analizamos la estrecha relación que existe entre la participación comunitaria y la **organización para la participación** y, dentro de este análisis, integramos también la relación de los agentes externos con la organización para la participación, en algunas de sus subcategorías. Por último, analizamos la relación entre el **ser comunidad** y la participación comunitaria.

Si bien obtuvimos como resultado una integración de las categorías a través de algunas de sus principales relaciones, reconocemos que son múltiples las interrelaciones que emergen entre todas ellas, que quedaron sin analizar.

En primer lugar, comenzamos con el análisis de la relación entre **participación comunitaria y agentes externos**. Es necesario precisar que al hablar de agentes externos nos estamos refiriendo a las instituciones del Estado. La comunidad mantiene una relación permanente con diversos agentes externos en la búsqueda e implementación de soluciones a sus problemas y necesidades.

En el análisis de las relaciones entre las subcategorías de la participación comunitaria y de los agentes externos, resaltamos: las *formas de participar*, particularmente en su forma activa, los *factores que influyen en la participación*, específicamente los factores externos, la *estabilidad de la participación*, el *desconocimiento del poder comunal* por parte de los agentes externos y sus *debilidades*.

En cuanto a la forma de participar, los participantes activos demuestran tener experiencia de años en relacionarse con los agentes externos y, si bien reclaman mayor facilitación por parte de éstos para un mejor desarrollo de la gestión participativa, esto no ha impedido su participación protagónica en la búsqueda e implementación de soluciones a las necesidades y problemas que se presentan en su comunidad. En relación a los factores que influyen en el proceso de participación comunitaria, desde la PSC se plantea que este proceso se construye en función de las condiciones políticas del ambiente hacia la participación; de acuerdo con esto, desde el segundo capítulo hemos señalado que reconocemos una voluntad política y un marco jurídico que promueve la participación, pero al analizar los resultados debemos enfatizar que factores como el protagonismo, la falta de información, la falta de capacitación y, principalmente, el desconocer el poder comunal por parte de algunos agentes externos, está afectando negativamente el proceso participativo de la comunidad. Por último, consideramos que se manifiesta una relación directa entre las

debilidades de los agentes externos y la poca estabilidad de la acción participativa que refuerza, como señalamos en el primer capítulo, el planteamiento de que entre las condiciones psicosociales que facilitan y fortalecen la continuidad de la participación comunitaria se encuentra la capacidad de las instituciones para trabajar bajo el enfoque participativo.

En segundo lugar, analizamos las relaciones principales entre la **participación comunitaria y la organización para la participación**, relaciones que se evidencian desde la propia denominación de esta última, pero que en este caso nos interesa destacar en cuanto a cómo está respondiendo la organización del Consejo Comunal en el proceso participativo. Resaltamos, dentro de los *factores que afectan la participación*, la prevalencia de la concepción representativa. Aún cuando la estructura organizativa de los consejos comunales establece que todos los miembros de la comunidad mayores de 15 años forman parte de la organización, podemos reconocer en la experiencia estudiada que se mantiene en gran medida la concepción de que al elegir a una persona para un determinado cargo, el elector se desliga completamente de las responsabilidades de dicho cargo. Otro aspecto que surge de esta integración es que la comunidad esta organizada en varios consejos comunales, tres hasta ahora y con la perspectiva de un cuarto y entre estas organizaciones se reconocen vínculos que emergen de necesidades y problemas comunes y los llevan a participar de manera conjunta para solucionarlos, como por ejemplo la necesidad de las cloacas o el problema del agua, aspecto este que da indicios de la noción de redes que mencionamos entre las consideraciones teóricas.

Consideramos necesario resaltar la relación de estas dos categorías con la categoría de los **agentes externos** porque reconocemos que la estructura organizativa de la que hablamos fue impuesta desde los agentes externos y que, desde la perspectiva de la PSC, hemos señalado como condición facilitadora de la participación que la organización debe emerger desde la comunidad; sin embargo, también hacíamos

mención en el primer capítulo sobre la posibilidad de que fuera propuesta por un ente externo, en cuyo caso deben generarse condiciones que promuevan su apropiación. Aquí entra en la relación la subcategoría del *rol de los agentes externos*, priorizando desde las expectativas de la comunidad los roles de capacitación, acompañamiento y seguimiento.

En tercer lugar, presentamos los aspectos más resaltantes de la integración de las categorías de **la participación comunitaria y el ser comunidad**, en cuanto aportan a la descripción de la valoración que hace la comunidad de su experiencia participativa.

Comenzamos por destacar en esta relación el *apego a la comunidad* que expresan los participantes, el cual se explica en parte a través del bienestar que encuentran en ella, si bien reconocen tener aún muchos problemas por solucionar. Este bienestar se debe en su mayoría a los *resultados de la participación*, así como a lo que definíamos en el primer capítulo como clima comunitario, en buena parte determinado por los valores que caracterizan a sus miembros, que en nuestro análisis hemos identificado dentro de una categoría como *valores para la participación* y en la otra como *recursos de la comunidad*. Desde este contexto la *comunidad actúa* a lo interno promoviendo la participación y hacia fuera participando para el logro de beneficios para el colectivo.

Otro aspecto que resulta importante destacar se refiere a la noción residencial de comunidad que expresan los participantes, que se comporta como un elemento de cohesión que va más allá de las divisiones que puedan crearse en el proceso organizativo, puesto que se reconocen como la comunidad de Los Samanes y dentro de ella hablan de los sectores organizados en sus respectivos consejos comunales, es decir que, desde la perspectiva de la PSC, un Consejo Comunal no es necesariamente una comunidad.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Del análisis de la experiencia de participación en la gestión pública de la comunidad del Asentamiento Campesino Los Samanes, desde la perspectiva de la Psicología Social Comunitaria, se presentan las siguientes conclusiones y sus respectivas recomendaciones:

### **Conclusiones**

La comunidad conoce la existencia de un marco jurídico y reconoce una voluntad política para promover su participación en la gestión pública; en este contexto, se ha apropiado de su derecho a interrelacionarse con los agentes externos para la búsqueda, toma de decisiones e implementación de soluciones a sus problemas y necesidades. Con críticas, aprobaciones y propuestas para mejorar, la comunidad reconoce a los agentes externos como su contraparte en este proceso participativo.

El Consejo Comunal es una organización impuesta desde el Estado, con el fin de promover la participación de las comunidades en la gestión pública; la estructura y funcionamiento de esta organización, decretada mediante una ley orgánica, responde a los requerimientos que se detectan desde el Estado para una eficaz y eficiente interacción comunidad-Estado. La comunidad está practicando esta organización con múltiples dificultades.

El proceso de participación comunitaria es complejo y el sistema institucional también lo es, en ambos contextos el papel del sujeto es fundamental. La PSC ha desarrollado sus principios, conceptos y métodos orientados al fortalecimiento de las comunidades para la transformación social, desde el contexto comunitario;

reconocemos que este proceso puede facilitarse también desde las instituciones públicas, pero son escasos los estudios que ha realizado la PSC desde este contexto.

Las características funcionales establecidas desde el Estado para los Consejos Comunales, presentan importantes similitudes con la propuesta que realizara Sánchez en el año 2000 desde la perspectiva de la PSC, constituyendo un indicador de que las condiciones actuales para la participación comunitaria difieren considerablemente del contexto desde el cual la PSC ha desarrollado parte de sus principios teóricos y metodológicos.

## **6.2 Recomendaciones**

Las instituciones públicas deberían crear mecanismos para incorporar al proceso de construcción del modelo de gestión participativa, las propuestas que hacen las comunidades a partir de sus experiencias.

Las instituciones públicas deberían evaluar y reformular las acciones de formación y capacitación hasta ahora realizadas, para que respondan a las necesidades que se les están presentando a las comunidades en sus prácticas participativas y les facilite la posibilidad de apropiación de una organización comunitaria para la participación en la gestión pública.

La PSC, desde el ámbito académico, debería incluir a las instituciones públicas como contexto de investigación/intervención para el fortalecimiento de la participación comunitaria en el marco de la gestión pública participativa.

La PSC, desde el ámbito académico, debería revisar algunos principios y conceptos relacionados con la participación de las comunidades en la gestión pública, a la luz de las actuales condiciones políticas latinoamericanas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreto, Y. (2005) *Planificación y control de la gestión pública*. Disponible en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4-1.pdf> (Consulta: 17/10/2008)
- Bruni, J. (2003) “Ámbitos, temas y dilemas de las políticas educativas”. En: J. Kelly (Coord.), *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, pp. 111-146.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999) Caracas: Producciones La Piedra CA.
- Fals Borda, O. (1986) *Conocimiento y poder popular*. Bogotá: Siglo XXI.
- Freire, P. (1970) *Pedagogía del oprimido*. Montevideo: Ed. Tierra Nueva.
- García, I., Giuliani, F. y Wiesenfeld, E. (1994) El lugar de la Teoría en psicología Social Comunitaria: Comunidad y Sentido de Pertenencia. En M. Montero (Coord.) *Psicología Social Comunitaria*. México: Universidad de Guadalajara.
- Giuliani, F. y E. Wiesenfeld (1997) Identidad del psicólogo/a comunitario/a, en M. Montero (Coord.) *Psicología y comunidad*. Caracas: FHE-UCV.
- Gonçalvez, M. (1995) *Participación, Organización y Conciencia. Desarrollo comunitario en Pan de Azúcar*. Tomo I. Caracas: Tesis, Escuela de Psicología, UCV.
- Grohmann, P (1996) *Macarao y su gente. Movimiento popular y autogestión en los barrios de Caracas*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Isturiz, A. (2005) “Presentación”. En M. Harnecker, *Haciendo camino al andar. Experiencias de ocho gobiernos locales de América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editores, pp.1-5
- Kelly, J. (2003) “El Estado, las instituciones y la gente”. En: J. Kelly (Coord.), *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, pp. 5-28.

- Kelly, J. (2003b) "Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas". En: J. Kelly (Coord.), *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, pp. 59-86.
- Kliksberg, B. (1999) **Seis tesis no convencionales sobre participación**. Disponible en:  
[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/documentos/documentos/18.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/18.pdf) (Consulta: 25/01/2010)
- León, A., M. Montenegro, N. Ramdjan e I. Villarte (1997) Análisis crítico del concepto de autogestión en la psicología social comunitaria. En E. Wiesenfeld (Coord.), *El horizonte de la transformación: Acción y reflexión desde la psicología social comunitaria*. Caracas: AVEPSO, Fascículo #8, pp. 67-75.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública* (2006) Caracas: Ediciones Dabosan C.A.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales* (2009) Caracas: Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal* (2009) Caracas: Producciones La Piedra CA.
- López, M. (2007) *Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela*. En revista SIC N° 700, Caracas: Fundación Centro Gumilla, p. 448-451.
- Machado, J. (2008) *Estudio de los consejos comunales en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Machado, J. (2009) *A pesar de todo, la participación comunitaria funciona*. En revista SIC N° 713, Caracas: Fundación Centro Gumilla, p. 115-126.
- Malavé, J. y R. Piñango (2003) "La organización del Estado y las políticas públicas". En: J. Kelly (Coord.), *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, pp. 29-58.
- Martínez, M. (2006) *Ciencia y arte en la metodología cualitativa. Métodos hermenéuticos, métodos fenomenológicos, métodos etnográficos*. Caracas: Ed. Trillas.
- Martín-Baró, I. (1983) *Acción e ideología. Psicología social desde Centroamérica*. San Salvador: UCA Editores.

- Martín-Baró, I. (1986) Hacia una psicología de la liberación. *Boletín de psicología*. San Salvador: UCA, Vol. 22, pp.219-231.
- Miguelena, N. (2010) *Una aproximación a la experiencia de participación comunitaria del Comité de Salud Bolivariano Hospital José Rangel del Municipio Zamora del Estado Aragua*. Estudio de Especialización. Maracay: UNEFA.
- MINCI (2006) *Las Misiones Bolivarianas*. Colección Temas de Hoy. Caracas : Ministerio de Comunicación e Información.
- Montero, M. (1994) “Una mirada dentro de la caja negra: la construcción psicológica de la ideología”. En M. Montero (Coord.), *Construcción y crítica de la psicología social*. Barcelona: Antrhopos, pp. 127-147.
- Montero, M (2001) *Ética y política en Psicología. Las dimensiones no reconocidas*. Disponible en: <http://antalya.uab.es/athenea/num0/maritza.htm> (Consulta: 08/06/2009)
- Montero, M. (2004) *Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Montero, M. (2005) *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Montero, M. (2006) *Hacer para transformar. El método en la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Montero, M. (2006b) *La investigación psicológica en América Latina: Un paradigma ético-político*. Disponible en: [http://www.sipsych.org/boletinargentina/TConferencia\\_sobre\\_paradigmas.pdf](http://www.sipsych.org/boletinargentina/TConferencia_sobre_paradigmas.pdf) 15 (Consulta: 15/03/2010)
- Ochoa, H. (2008). *Innovación de la gestión pública en Venezuela*. Disponible en: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1690-75152008000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1690-75152008000100005&script=sci_arttext) (Consulta: 29/01/2010)
- Piñango, R. (2003) “Políticas públicas para orientar el rumbo de un país”. En: J. Kelly (Coord.), *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA, pp. 249-280.

- Pons, H. (s/f) *Un acercamiento al concepto socialista de gestión comunitaria*.  
 Disponible en:  
<http://www.eleconomista.cubaweb.cu/pdf/La%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20la%20construcci%C3%B3n%20socialista.pdf> (Consulta: 29/05/2009).
- Proyecto Nacional Simón Bolívar* (2009) Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. (2009) Caracas: MINCI.
- Sánchez, E. (2000) *Todos con la "Esperanza". Continuidad de la participación comunitaria*. Caracas: CEPFHE-UCV.
- Santamaría, R. (2003) *Análisis del proceso de participación en la comunidad de Plan de Manzano en la fase de diseño urbano para la habilitación física de barrios*. Tesis de grado. Caracas: Escuela de Sociología, UCV.
- Santiago, I. (2008) *¿De qué hablamos cuando hablamos de autogestión?: Análisis del término desde el contexto comunitario*. Caracas: Tesis de Maestría en Psicología Social, UCV.
- Serrano-García, I., M. López y E. Riviera-Medina (1992) "Hacia una psicología social comunitaria". En I. Serrano-García y W. Rosario-Collazo (Coords.) *Contribuciones puertorriqueñas a la psicología social comunitaria*. San Juan (Puerto Rico): EDUPR, pp. 74-105.
- Souto-Maior, Breno (1997) *Gestión urbana y participación popular ¿Utopía o reingeniería política?* Disponible en:  
[http://www.nuso.org/upload/articulos/2600\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2600_1.pdf) (Consulta: 29/05/2009)
- Stake, R. (1995) *Investigación con estudios de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Strauss, A y J. Corbin (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquía.
- Suárez, L. (2006) *Sociedad civil y participación ciudadana. Una forma de dinámica social*. San Cristóbal: Fondo Editorial UNET.
- Valles, M. (1999) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Ed. Síntesis.

Wiesenfeld, E. (1997) "Lejos del equilibrio: comunidad, diversidad y complejidad".  
En E. Wiesenfeld (Coord.), *El horizonte de la transformación: Acción y reflexión desde la psicología social comunitaria*. Caracas: AVEPSO, Fascículo #8, pp. 7-22.

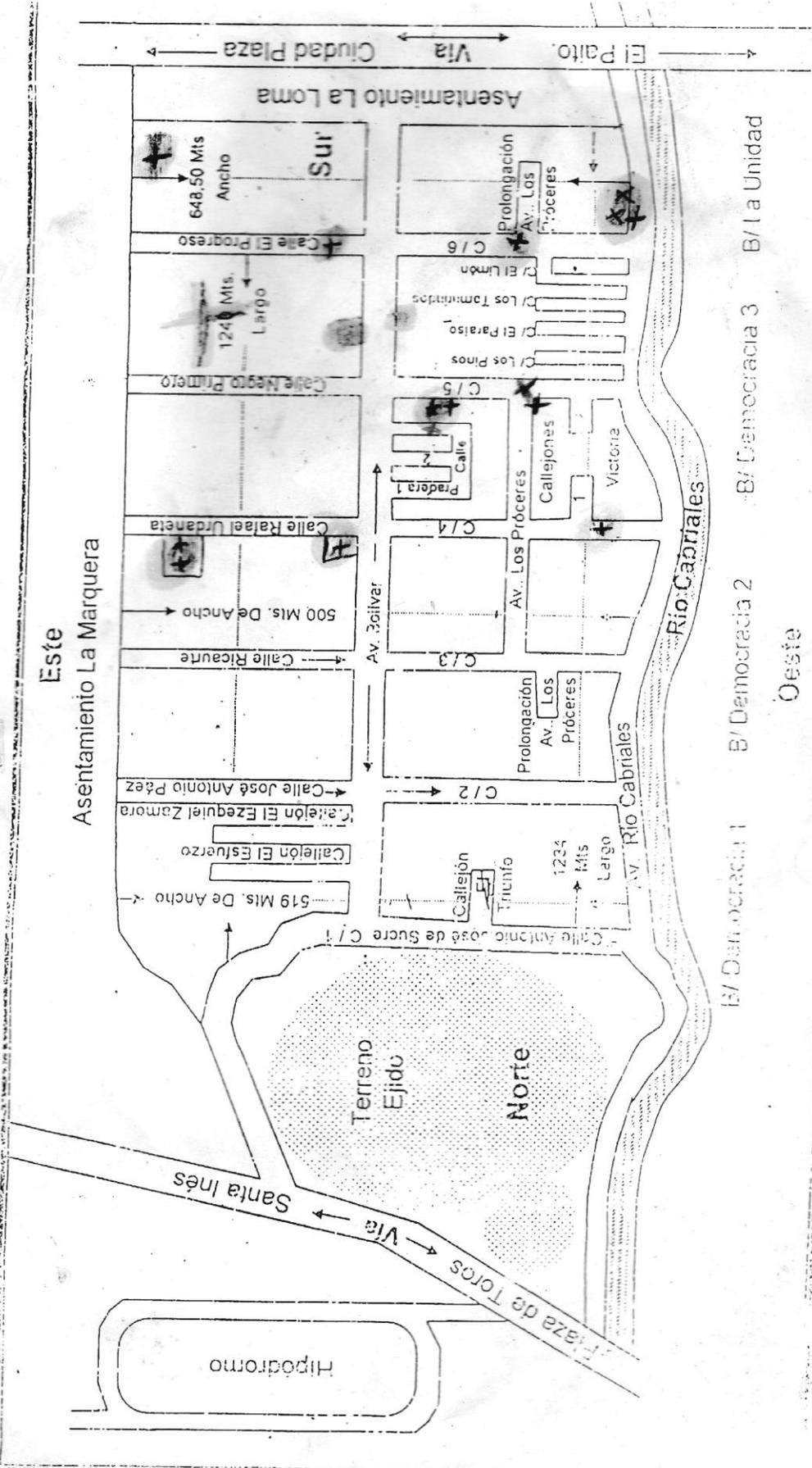
Wiesenfeld (2000) *La Autoconstrucción. Un estudio psicosocial del significado de la vivienda*. Caracas: CONAVI.

# **ANEXOS**

## Guía de temas para los grupos de discusión

1. Inicios de la comunidad: hace cuánto tiempo se fundó, viven todavía en la comunidad sus fundadores, cómo eran las condiciones para vivir aquí, los servicios, estaban organizados, con qué objetivos?
2. Participación actual: desde cuándo está formado el consejo comunal, cómo funciona, cuántos participan realmente, cómo funcionan las asambleas, se llega a acuerdos? qué logros han obtenido desde que están organizados en consejo comunal? Hay otras organizaciones?
3. Evaluación de las instituciones: cómo está la relación con las instituciones? Con cuáles?
4. Las leyes: qué leyes facilitan la participación en la gestión pública
5. Fortalezas
6. Debilidades
7. Oportunidades
8. Amenazas
9. Propuestas para mejorar. A la comunidad. A las instituciones.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
 PARCELAMIENTO CAMPESINO LOS SAMANES  
 PARRIQUIA RAFAEL URDANETA  
 MUNICIPIO VALENCIA EDO. CARABOBO  
 TOTAL: 667.561,710 M<sup>2</sup>

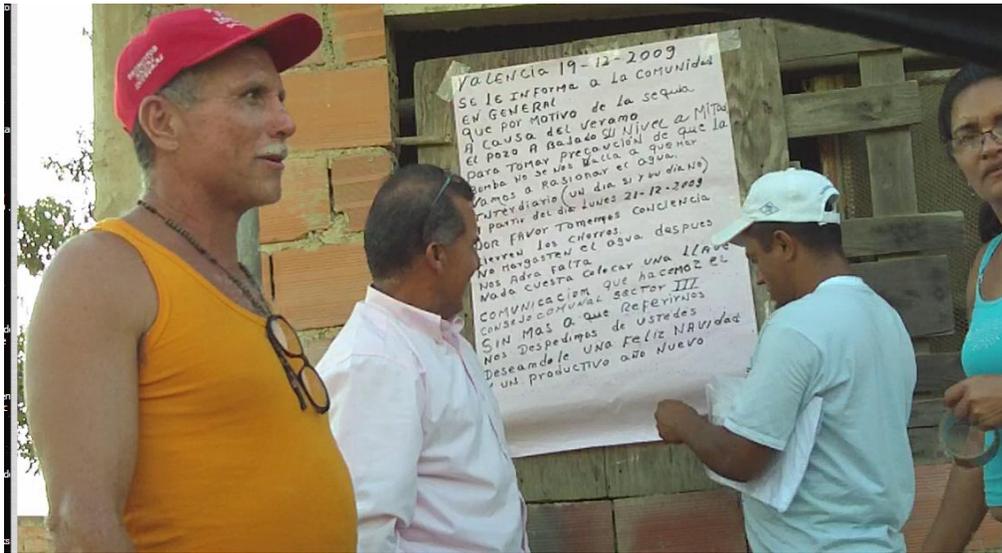


B/Democracia 1    B/Democracia 2    B/Democracia 3    B/1a Unidad  
 Oeste

La entrada...



### Participantes



Asamblea de ciudadanos y ciudadanas  
10 enero 2010



Lectura del Acta



Firma del Acta

