

Poder social

Instituciones de participación ciudadana en
Colombia, Brasil, Bolivia, Venezuela y Cuba

Armando Rendón Corona



Poder social



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

José Antonio De los Reyes Heredia

Secretaría General

Norma Rondero López

Coordinadora General de Difusión

Yíssel Arce Padrón

Directora de Publicaciones

y Promoción Editorial

Freja Innina Cervantes Becerril

UNIDAD IZTAPALAPA

Rectora

Verónica Medina Bañuelos

Secretario

Javier Rodríguez Lagunas

Director de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

José Régulo Morales Calderón

Coordinadora General del Consejo Editorial

de Ciencias Sociales y Humanidades

Alicia Lindón Villoria

Comité Editorial de Libros

Pablo Castro Domingo

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

Pedro Castro Martínez

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

Carlos Alberto Ríos Gordillo

Universidad Autónoma Metropolitana,

Azcapotzalco

Nora Nidia Garro Bordonaro

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

Gustavo Leyva Martínez

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

Alicia Lindón Villoria

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

José Manuel Valenzuela Arce

El Colegio de la Frontera Norte-Tijuana

El manuscrito de este libro ingresó al Comité Editorial de Libros del Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades, para iniciar el proceso de arbitraje doble ciego por parte de especialistas externos en la Sesión de Primavera 2022, celebrada el 20 de julio de 2022 y quedó aprobado para su publicación el 30 de abril de 2023.

Armando Rendón Corona

Poder social

Instituciones de participación ciudadana en
Colombia, Brasil, Bolivia, Venezuela y Cuba



**BONILLA
ARTIGAS**
EDITORES



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Este libro ha sido dictaminado positivamente por pares académicos ciegos y externos a través del Consejo Editorial de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-I, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Derechos reservados para todas las ediciones en castellano.

Poder social.

*Instituciones de participación ciudadana
en Colombia, Brasil, Bolivia, Venezuela y Cuba*
Primera edición: 2023

D. R. © 2023, Armando Rendón Corona

D. R. © 2023, Bonilla
Distribución y Edición, S.A. de C.V.
Hermenegildo Galeana #116,
Barrio del Niño Jesús,
Tlalpan, 14080, Ciudad de México
editorial@bonillaartigaseditores.com.mx
www.bonillaartigaseditores.com

D. R. © 2023,
Universidad Autónoma Metropolitana
Prolongación Canal de Miramontes 3855,
Ex Hacienda San Juan de Dios, Tlalpan,
14387, Ciudad de México, México

Unidad Iztapalapa
Consejo Editorial de la División
de Ciencias Sociales y Humanidades
Av. Ferrocarril San Rafael Atlixco Núm. 186,
Col. Leyes de Reforma Primera Sección,
Iztapalapa, 09310, Ciudad de México, México

Coordinación editorial:

Bonilla Artigas Editores
Cuidado de la edición:
Sara Mendoza
Diseño editorial y de portada:
D.C.G. Jocelyn G. Medina

Bonilla Artigas Editores
ISBN: 978-607-8956-29-6 (impreso)
ISBN: 978-607-8956-28-9 (ePub)
ISBN: 978-607-8956-30-2 (pdf)

Universidad Autónoma Metropolitana
ISBN: 978-607-28-3008-0 (impreso)
ISBN: 978-607-28-3007-3 (ePub)
ISBN: 978-607-28-3009-7 (pdf)

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México.

Contenido

Introducción	9
Capítulo 1. Veedurías ciudadanas en Colombia.....	15
Capítulo 2. Los consejos de gestión de políticas públicas en Brasil.....	65
Capítulo 3. Participación y control social en Bolivia	107
Capítulo 4. Concejos comunales en Venezuela.....	183
Capítulo 5. Los comités de defensa de la revolución y el poder popular en Cuba.....	279
Conclusiones	481
Bibliografía	491

Introducción

Cada vez con mayor frecuencia, se escucha mencionar el concepto de democracia participativa para designar diversos significados. Algunos la asocian con la consulta al pueblo; otros, con la formación de la opinión pública o la acción de asociaciones ciudadanas. Este trabajo se restringe a la acepción de intervención en los asuntos públicos, pues es lo que importa a los sectores sociales más urgidos de participar en la satisfacción de sus necesidades sociales. Ciertamente, en esas y otras formas democráticas se expresa la participación ciudadana, que oscila entre la intención de influir sobre las decisiones y tomarlas directamente, entre la mirada vigilante sobre la acción estatal y la intervención directa en la ejecución de lo decidido.

La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos tiene, sin embargo, un significado muy amplio que recubre dos esferas diferenciadas: la vida social y el Estado, es decir, lo público-social y lo público-estatal, esferas que interactúan desde sus especificidades y reclaman su autonomía en el espacio del interés general. La coincidencia de ambas se produce cuando cobra primacía el interés público. En ese sentido, el concepto de colectividad subsume las individualidades confrontadas con el interés privado y, más precisamente, sobre el interés privado capitalista.

La reivindicación de lo público-estatal está en relación con la historia de la monopolización del poder en su beneficio propio por las clases poseedoras, que ha significado una relación inversa de apropiación de los recursos y funciones del Estado por una minoría social y, en el lado opuesto, desigualdad y exclusión de la mayoría. Esta distribución regresiva del poder se ha recrudecido durante casi el medio siglo

de implantación del capitalismo neoliberal, que David Harvey ha llamado capitalismo por desposesión, y que se caracteriza no solo por la privatización de los recursos del Estado (una forma de desposesión de lo público), sino también por el despojo de lo que es propio de la sociedad como un todo, de las comunidades y personas.

El capitalismo neoliberal ha tenido un éxito considerable en su propósito de fragmentar la resistencia colectiva a su expansión y en la apropiación de los espacios públicos. No obstante, el espacio público es un campo de batalla en el que se dirimen contradicciones irreducibles: el mercado contra el Estado y lo público-social; el individuo egoísta contra la colectividad solidaria; el Estado social-nacional contra la transnacionalización imperialista; la soberanía popular nacional contra los poderes supranacionales disciplinarios (FMI, BM, OMC); el bloque popular nacional contra las oligarquías locales articuladas por el capital trasnacional.

La reacción contra ese orden tiene también una historia de resistencia y de proyectos de cambio en las relaciones sociales de dominación, cuyos objetivos generales son la equidad en la distribución de los frutos del trabajo y la satisfacción de las necesidades sociales como centro del sistema político y económico (por lo tanto, la redistribución equitativa de los recursos públicos y del poder político).

Las contratendencias redistributivas contienden por la vía de la democracia participativa contra el centralismo político, tradicionalmente concentrador del poder y la riqueza. En este estudio se enfocan dos dimensiones de la participación democrática: la primera propone la desconcentración del poder a través de la institución de nuevos poderes o funciones del Estado, especialmente en beneficio de la democracia local y mediante la representación ampliada en los gobiernos municipales e instancias submunicipales, con la consiguiente descentralización de la administración pública. La segunda dimensión de la desconcentración del poder implica la dificultosa transferencia de competencias y responsabilidades hacia la sociedad civil organizada, en el sentido de cogobierno y autogobierno.

Desde esta perspectiva, nuestra investigación propone analizar algunas de sus dimensiones. Se abordarán dos planos de la acción colectiva:

la intervención de los grupos sociales desde su lugar de residencia (el ámbito vecinal) y la participación en la solución de necesidades específicas (vivienda, salud, agua, etcétera), que están estrechamente relacionados pero se distinguen en cuanto a organización y espacios de ejercicio.

Resultan especialmente interesantes las distintas vertientes de la sociedad organizada, en la que se convergen la diversidad de asociaciones ciudadanas con los diferentes grados de formalización e interconexión, que actúan sobre la diversidad de asuntos públicos. La sociedad organizada se propone intervenir en las decisiones públicas que conciernen a todos los campos de interés social con derechos reconocidos por el Estado, especialmente mediante la construcción de un lugar institucional en el Estado. En ese sentido, la participación ciudadana organizada asume una función política.

Este estudio se centra en la inserción de la sociedad civil en la vida del Estado, expresada de distintas maneras e intensidades que van de la función de contraloría social, que significa supervisión y fiscalización del funcionamiento de las políticas públicas, a la participación de las organizaciones sociales en las instancias de planeación de políticas públicas, particularmente en la determinación del monto y destinos del gasto. La forma más desarrollada de la participación colectiva se produce cuando las organizaciones se encargan de la solución de problemas y la satisfacción de necesidades mediante el ejercicio de la democracia directa en la toma de decisiones, y cuando aportan un trabajo social voluntario (pongamos por caso la urbanización) en los servicios públicos o actividades de economía solidaria.

La democracia directa muchas veces es percibida con indulgencia o desprecio, es remitida a un difuso pasado griego del que se concluye que fue y será factible únicamente en pequeñas comunidades; o en todo caso se admite como utopía. Efectivamente, el punto de partida son los pequeños grupos, pero no atomizados, sino como parte de un sistema que se orienta por un ideal de civilización perseguido sin descanso en la vida real, a través del ensayo, del tropiezo y que se recomienza cada vez. El enfoque de este análisis es descriptivo y su propósito es mostrar experiencias de democracia directa en las que

están implicadas pequeñas comunidades locales, así como sus articulaciones a escala regional y nacional. Se estudiará su movimiento, que parte de necesidades materiales y culturales, y es empujado por la pobreza, la explotación, la exclusión y el sometimiento por la fuerza.

Se presentan cinco países latinoamericanos en los que se ha institucionalizado la participación ciudadana para la gestión de asuntos públicos: la contraloría social en Colombia, los concejos de gestión de políticas públicas en Brasil, los comités de vigilancia y participación en Bolivia, los concejos comunales en Venezuela y los comités de defensa de la revolución en Cuba. En cada caso se trata de procesos desarrollados con sus propios tiempos, formas organizativas y resultados.

Cada uno de los procesos participativos de los cinco países estudiados es un producto original de su historia y responde a diferentes soluciones para problemas comunes. El alcance de las instituciones participativas es variable en cuanto a su extensión, diseño e influencia: en algunos casos se limita a la supervisión o control de algunos o de todos los organismos del Estado, o se extiende al control sobre servicios públicos proporcionados por empresas privadas que operan con recursos públicos; otras experiencias se especializan en determinadas áreas de actuación (educación, salud, etcétera). En los casos de Cuba y Venezuela, las instituciones participativas intervienen en todos los asuntos públicos, incluidas las elecciones, sin otra limitación que la capacidad de las comunidades. Por supuesto, existen experiencias participativas en otros países del subcontinente que falta seguir estudiando...

Las instituciones participativas difieren en cuanto a las facultades reconocidas formalmente, que pueden ser meramente consultivas o ejecutivas y tan amplias como para formular o aprobar políticas, asignar presupuestos, colaborar con instancias gubernamentales o participar en la cogestión y autogestión de servicios públicos. Además, el ámbito reconocido de su funcionamiento puede ser meramente local (municipal) o sectorial (educación, medioambiente), o bien integrarse en escalas más amplias de los ámbitos regional, estatal (departamental) y nacional. Otros fenómenos analizados son el grado de autonomía de las organizaciones sociales, la representatividad y la profesionalización de sus voceros, y su grado de pluralismo.

En todos los casos seleccionados se presta atención a las formas organizativas, a los campos de acción colectiva, su efectividad y sus dificultades; se observa el grado en el que los derechos de participación y control sociales son reconocidos jurídica, política e institucionalmente. En lo posible, se da cuenta de los logros y adquisiciones y de la formación de una conciencia social que no solo llena un vacío, sino que además despierta proyectos más ambiciosos.

Las nuevas instituciones de participación comunitaria se abren paso en contradicción con los poderes tradicionales, con las élites locales y los partidos políticos opuestos a su empoderamiento; deben lidiar contra las prácticas de cooptación, clientelismo, corporatización y regateo de recursos. Se observan procesos de progreso y retroceso, de rechazo y marginación, o de apertura a la participación, que tienden hacia la constitución de una dualidad de poder, cuya finalidad es la democratización de la sociedad y del Estado desde la perspectiva de una nueva democracia social.

El panorama que ofrecemos adolece de discontinuidades, disparidades y ausencias, debidas principalmente a la heterogeneidad de las fuentes utilizadas; pero, más allá de estas insuficiencias, queda en pie el propósito de aprender de las experiencias latinoamericanas en cuestión, buscando rasgos generales sobre los cuales reflexionar desde la perspectiva de experimentación propia en el apartado “IV Transformación de la sociedad mexicana”.

Agradezco la colaboración de Brayan Misael Quintana Garfias, estudiante de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Veedurías ciudadanas en Colombia

Los inicios de la descentralización y la participación

La modernización del Estado en la etapa posdictatorial sudamericana se orientó en dos direcciones entre las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx. La primera, hacia la desconcentración del poder mediante la elección directa de autoridades locales, un derecho hasta entonces inexistente en el Estado poscolonial, y hacia la participación ciudadana en los asuntos de interés público; la segunda consistió en la institucionalización de la participación y del control social.

Después del intento infructuoso de negociar la paz entre el gobierno y los movimientos armados en 1982, se emprendió una dificultosa búsqueda en favor de un régimen democrático en Colombia. En un contexto de larga guerra civil, desde fines de los años cuarenta a la actualidad, y de la violencia generada por el narcotráfico, se pretendió encontrar en esa década y en las siguientes una salida mediante la democratización (al igual que otros pueblos de la región latinoamericana aquejada por dictaduras militares, que persistieron en la democratización de esos regímenes).

Lo más relevante fue el proceso de descentralización política, que dio un giro a la tradición centralista y unitaria del Estado según la cual los alcaldes eran nombrados por los gobernadores, y estos a su vez eran designados por el presidente. Los alcaldes comenzaron a ser elegidos por voto directo en 1987 y en 1990, y del mismo modo (por voto directo) también a los gobernadores a partir de 1992 (Romero, 2002a) (Romero, 2002b).

La descentralización impulsó el fin del monopolio bipartidista del llamado Frente Nacional, con el que liberales y conservadores se

repartían el poder (1958-1988), al centralizar la representación local. Desde el año 2000, más de un tercio de los gobiernos locales fueron ganados por partidos ajenos al bipartidismo, lo cual aceleró la crisis de los partidos del Frente Nacional. En las elecciones locales de 2003, el Partido Conservador Colombiano se abstuvo de presentar candidatos en 17 gobernaciones y el Partido Liberal, en 4. El sistema político descentralizado resultó más representativo y abierto a los ciudadanos en comparación con la política uniformadora de todos los territorios, pues favoreció la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos locales (Restrepo & Cárdenas, 2004).

La segunda vía comenzó con las prácticas de control social y supervisión ciudadana en asuntos públicos. Se originó en 1986 con la creación de los Concejos de Rehabilitación, que formaban parte del Plan Nacional de Rehabilitación (1984-1994), y mediante el cual se introdujeron propuestas para generar una mayor participación ciudadana en la planificación y la definición del presupuesto del Estado, especialmente en zonas remotas. Los principios de participación ciudadana introducidos por esta estrategia fueron claves en el diseño constitucional de 1991. A partir de entonces, se crearon nuevas oportunidades y a la desconcentración del poder siguió la sinuosa armonización de la administración central con la democracia local, y, sobre todo, se incorporaron mecanismos de participación ciudadana en la política. Los organismos participativos aparecen entonces como esferas autónomas o semiinstitucionales, formadas por sectores y grupos sociales con facultades de veeduría social (contraloría) sobre las instituciones del Estado. Control social significa en este caso que los ciudadanos vigilan o fiscalizan la probidad del ejercicio del gasto público y la ejecución de las obras públicas conforme a las normas aprobadas, el ejercicio de las funciones conforme a la legalidad y el cumplimiento de las políticas públicas. La contraloría la realizan ciudadanos organizados, debidamente legitimados y dotados de facultades para iniciar procesos de sanción por incumplimiento.

A pesar de la violencia desatada contra los grupos opuestos al bipartidismo gobernante, la década de los ochenta se caracterizó por una importante movilización popular, que proponía una variedad de respuestas frente a los cambios estructurales en la economía, en las

instituciones públicas y frente a la violencia de las élites oficiales. La población indígena, compuesta por un millón de habitantes, sufrió cambios significativos al formarse, en 1982, la Organización Nacional Indígena de Colombia, que fue reconocida por el gobierno. También se reafirmó la identidad de las comunidades negras (seis millones de habitantes), cuyas prerrogativas constitucionales eran aún inferiores a las de los indígenas; así, la Ley 70 de 1993 reconoció los títulos de propiedad colectivos de las comunidades negras. Nuevos temas ganaron audiencia en la agenda pública, como los derechos humanos y la movilización vecinal. En 1981, se realizó el Primer encuentro Nacional de Organizaciones Ecológicas, mientras que el tema de los derechos humanos fue uno de los que más dinamismo tuvo en los ochenta. De hecho, a fines de esa década había aproximadamente un centenar de grupos y comités de derechos humanos en diferentes regiones y municipios del país (Romero, 2002a).

La institución de participación rural y urbana más extendida y que operaba antes de 1991 era la constituida por las Juntas de Acción Comunal (JAC), producto de la alianza bipartidista liberal-conservadora desde 1959. En 1974 existían aproximadamente 18.000 de estas juntas, y en el censo de 1993 se llegaron a contar 42.582. Las JAC se sostenían gracias al trabajo de los pobladores o campesinos y recibían fondos públicos y a veces fondos privados para realizar obras de infraestructura social (escuelas, centros de salud, caminos, puentes, alcantarillado, acueductos, etcétera). Estas actividades legitimaban el bipartidismo, pues intercambiaban recursos públicos por apoyo electoral (Romero, 2002a).

La democracia local y el control democrático del poder público han sido objetivos de los movimientos sociales, pero tuvieron buena acogida por las clases dirigentes para desahogar la conflictividad social. Paralelamente, desde los centros de poder del capitalismo global se lanzó la consigna a los países dependientes del FMI y del Banco Mundial de hacer reformas institucionales, en el sentido de desconcentrar y descentralizar las funciones del Estado de forma coherente con la estrategia de adelgazamiento del Estado periférico. Descentralización y participación podían dar salida a una presión popular demandante de democracia efectiva, que no se podía alcanzar con la mera democracia

representativa y que, sin embargo, se ofreció como único modelo capaz de sustituir al fracasado modelo de dictadura militar de los años ochenta.

Esta estrategia era convincente, pues los enunciados generales argumentados por el Banco Mundial en la primera mitad de los noventa ofrecían mejorar la capacidad de los gobiernos locales, estimular las cualidades de la vida cívica y la participación; todo esto promovería el liderazgo local con mejores alcaldes y concejales, incrementaría la demanda, la capacidad institucional local y el desarrollo económico (Banco Mundial, 1995 citado en Cardona González, 2012). Dicha estrategia no era una vía de un solo sentido, ya que también abría posibilidades al reforzamiento de los sectores populares.

La vigilancia sobre las funciones públicas constituye un derecho republicano de gran importancia en el siglo XXI, pues permite hacer frente a las políticas de sustracción de las responsabilidades del Estado y a la privatización de sus funciones. La sociedad civil emerge en este contexto como un poder con capacidad de reconducir al Estado y a los empresarios hacia la primacía del interés público, y la veeduría ciudadana surge como una fórmula semiinstitucional dirigida, entre otros propósitos, a detener el grave problema de la corrupción (una de las expresiones de la privatización del Estado).

La corrupción es, de hecho, un fenómeno complejo cuyo origen hay que buscar en la separación del Estado de la sociedad, la captura del Estado por intereses empresariales y las estrategias de destrucción de las capacidades sociales para participar en la toma de decisiones y vigilancia de las funciones públicas. El control social merece por lo tanto ser visto como una fórmula efectiva contra la corrupción, porque restablece, en parte, el vínculo entre sociedad y poder público por medios democráticos que contrapesan el poder de políticos y funcionarios. La corrupción es un obstáculo al desarrollo de la sociedad democrática y de la economía productiva, provoca irracionalidad en toda la función pública, causa pobreza y está en el origen de la desigualdad y la exclusión social. Además, socava la legitimidad de las instituciones y de los gobernantes, sustituye al Estado de derecho por un Estado delincuencial y, finalmente, destruye la democracia. Por desgracia, esta epidemia

corrosiva solo tendría una solución parcial, si dependiera únicamente de los políticos.

El control social es una de las dimensiones de la participación ciudadana, que vemos aparecer en el espacio público como una esfera de actividad específica, junto a otras fórmulas estructuradas de poder social (como el presupuesto participativo del tipo brasileño o los concejos comunales venezolanos). En cualquier caso, tiene una importancia clave en la democratización del Estado y de la sociedad misma.

Se ha propiciado una gran diversificación de mecanismos de control, sin que estos garanticen el pleno desarrollo del movimiento social participativo. La prolífica innovación institucional ha enfatizado las funciones de control por encima de las de cogobierno y el Estado ha tenido una intervención activa en la promoción del control social, limitando, sin embargo, la generación de capacidades de acción autónoma por parte de los ciudadanos y de las colectividades.

La Constitución de 1991

La concepción de la democracia participativa es de origen popular, pero en muchos casos fue alentada desde las instituciones a partir de una visión liberal-pluralista. Surgió en la década de los sesenta y setenta como respuesta de las izquierdas europeas y al empobrecimiento de la democracia representativa a consecuencia de la crisis de representatividad, y aspiraba a reducir las desigualdades políticas y a mejorar la eficiencia de las Políticas Públicas. Nuria Cunill definió esa visión liberal-pluralista como un:

...conjunto de espacios de participación ciudadana en la gestión pública: a) la crisis de representación resultante de la crisis de los partidos, así como del Congreso y de las instituciones de representación política; b) la conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos; c) la crítica a los aspectos negativos del Estado de bienestar, en particular el predominio de las élites tecnocráticas públicas y privadas, y su incomunicación con la sociedad; d) la necesidad de crear un

esfera pública dentro del Estado que recoja y atienda las voces de los ciudadanos (Hernández, 2010, p. 101).

En Colombia, pese a la oposición del Congreso y de las élites políticas bipartidistas, en 1990 se logró la aprobación por referendo popular de una Asamblea Constituyente que redactaría una nueva Constitución en 1991. Se atribuye este logro a la confluencia de las distintas tendencias de la sociedad civil (Romero, 2002a).

Antes de la Constitución de 1991 no existía en Colombia la tradición de una veeduría ciudadana, esta nació de una diversidad de iniciativas programáticas de organizaciones sociales, populares y de la izquierda política, que a lo largo de años pugnaron por la ampliación de la democracia, hasta entonces encerrada en el bipartidismo histórico. Sobre esa evolución, Orlando Fals Borda menciona que uno de los hitos fue la reforma constitucional de 1986, gracias a la cual se inició la elección popular de alcaldes, que también permitió una distribución más equitativa de los recursos estatales entre la Nación y los municipios, y favoreció la gradual adopción de políticas autónomas por las entidades territoriales (Fals Borda, 1995).

Un hecho de mayor importancia desde el punto de vista del ejercicio de la soberanía popular fue el haber sometido a referéndum la convocatoria a un congreso constituyente. La papeleta para el voto plebiscitario del 27 de mayo de 1990 decía así: “Para fortalecer la democracia participativa, voto por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia. El 95% de los ciudadanos votó Sí, e instituyeron la democracia participativa, que había sido aspiración de los movimientos emergentes (Fals Borda, 1995). El mandato fue claro, incorporar la democracia participativa en la Constitución.

Afirma Andrés Hernández que la democracia participativa era (y es) concebida como un mecanismo para avanzar en la modernización del Estado mediante la mejora de la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas. Según esta concepción, la democracia

participativa en la planeación y en la gestión pública local, junto con la descentralización, son una vía efectiva para:

- a) solucionar la crisis de gobernabilidad y legitimidad creada por la incapacidad del bipartidismo y del sistema político representativo,
- b) incluir políticamente a crecientes sectores excluidos de la política y
- c) responder a demandas y conflictos sociales surgidos al calor del proceso acelerado de urbanización del país y del crecimiento de la clase media (2010).

Así, la nueva Constitución estuvo impregnada por el concepto de participación, contenido particularmente en el primer capítulo del Título IV, dedicado a “las formas de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”, que en el plano internacional se consideran las más avanzadas de la democracia participativa, y al mismo tiempo complementarias de la democracia representativa: el plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, el derecho de impugnar leyes injustas y la revocatoria de mandato. De manera concomitante, este texto garantizó derechos de organización política y social (Fals Borda, 1995; Patiño González & Salinas Parrado, 2015).

El artículo 103 establece obligaciones del Estado relacionadas con esos derechos:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Constitución Política de 1991, 1991).

Fals Borda (1995) sostiene que la Constitución de 1991 pretendía superar el presidencialismo y el bipartidismo imperantes. En efecto, la democracia ganó mucho al perfilar al Estado como un ente descentralizado, en el que se hacen presentes de manera articulada los

departamentos, municipios, resguardos (territorios indígenas), regiones y provincias. Pero, sobre todo, al responder a las exigencias de la sociedad civil de transparencia y responsabilidad pública: “El pueblo organizado puede y debe ejercer vigilancia y control sobre la gestión gubernamental a todo nivel, debe poder castigar, revocar mandatos, estimular la eficiencia y la honestidad: tal es la esencia del concepto acordado de democracia participativa” (p. 375). Por todo eso, se considera que dichas expresiones de participación popular son más eficaces que los viejos partidos.

Con la creación de instituciones de participación, bajo el nombre genérico de veedurías, los ciudadanos, individual y colectivamente, pudieron ejercer un control directo sobre la actuación de los agentes estatales, incluidos los congresistas, y también sobre los privados, lo cual fue una verdadera aportación. Se estableció el control social mediante la participación ciudadana en la concertación, control y vigilancia de la gestión pública en los diversos niveles administrativos, con el propósito de luchar contra la corrupción y la violación de derechos humanos. El objetivo era la descentralización político-administrativa y la reconstrucción de las relaciones entre el Estado y la sociedad, pero tres décadas transcurrieron para convencerse de que esos instrumentos no bastaban para alcanzar tales objetivos.

El Estado promovería que las organizaciones sociales tuvieran representación en las instancias de participación, no limitadas a la administración pública: las veedurías intervendrían en los servicios públicos domiciliarios, mientras que la ley determinaría los deberes y derechos de los usuarios y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales. Así quedó establecida la participación en la toma de decisiones, especialmente sobre planificación, la supervisión de obras públicas, y la auditoría de las instituciones dedicadas al medioambiente, salud, educación, vivienda y servicios públicos (Velásquez, 1998; Patiño González & Salinas Parrado, 2015).

Paralelamente a las diferentes formas participativas que existían entonces: Comités de Defensa de la Revolución en Cuba (1960) y Presupuesto Participativo en Brasil (1988), surge la experiencia colombiana, en su momento, una de las más prometedoras de la democracia

participativa latinoamericana, por la peculiaridad de que se abrió paso en condiciones de violencia política y delincencial de larga data (como una salida desde la sociedad civil de esa dinámica destructiva). Colombia se incorporó al proceso de democratización desde lo local, que empezó a brotar en Latinoamérica, como parte de una avanzada de procesos más profundos que aparecerían en la primera década del siglo XXI. Por encima de las desviaciones que ha sufrido a lo largo de cinco lustros y pese a estrategias de contención de sus adversarios conservadores, sigue expandiéndose la democracia participativa. Se debe reconocer, sin embargo, que no ha desplegado aún más sus potencialidades debido a insuficiencias atribuibles y a la debilidad de la voluntad ciudadana de tomar en sus manos los asuntos públicos.

Normatividad precursora de la Ley 850

La Constitución de 1991 desencadenó una serie de complementos legales que, a su vez, fueron concretando los nuevos derechos de control en diversas materias, principalmente la lucha contra la corrupción, los contratos celebrados por el Estado, los servicios públicos domiciliarios, el ordenamiento urbano, la gestión fiscal y la participación ciudadana en la administración pública.

Entre los desarrollos derivados de la Constitución de 1991 se encuentran los siguientes ordenamientos.

- La **Ley del Medioambiente de 1993**, que facultó a los ciudadanos a solicitar información a las autoridades municipales, empresas o particulares, sobre elementos que puedan causar contaminación o problemas de salud. Un mínimo de 100 ciudadanos o de tres entidades sin ánimo de lucro, pueden solicitar una audiencia pública cuando se pretenda desarrollar una obra o actividad que pueda afectar el medioambiente.
- La **Ley 80 de 1993** sobre contratación pública abrió la puerta a la participación ciudadana en un aspecto de importancia capital, como es la contratación de servicios privados con recursos fiscales.

El Estatuto de Contratación Estatal dicta una norma general de control sobre los contratos y también de denuncia de los funcionarios: “Todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano” (artículo 66). “Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal. Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.”

- La **Ley 134 de 1994** regula los mecanismos de participación establecidos en la Constitución de 1991, que fueron reglamentados en el Estatuto de la Participación, reglamentario del artículo 270 constitucional. El artículo 311 constitucional define al municipio como el ámbito de competencia y actuación de las veedurías ciudadanas en los subniveles territoriales urbano, rural, de comuna y corregimiento, y a escala nacional. Extendió la vigilancia a todos los ámbitos donde se empleen recursos públicos. También creó un Concejo Consultivo de Ordenamiento territorial, “instancia asesora de la administración municipal o Distrital en materia de ordenamiento territorial, integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano” (Constitución Política de 1991, 1991).

La revocación de mandato de alcaldes y gobernadores fue reglamentada por la **Ley 131 de 1994**, que admite la procedencia de la revocación después de un año de ejercicio del mandato por incumplimiento de su programa de gobierno. Así, a mediados de 1996 ya se habían iniciado 10 procesos de revocación. El derecho a revocar introduce un instrumento de defensa de la sociedad contra los gobernantes, control importante, si se toma en cuenta la concentración de poderes

y de funciones de los presidentes municipales todavía vigente (Hernández, 2010; Velásquez, 1998; Patiño González & Salinas Parrado, 2015). La primera revocatoria que superó el umbral de participación sucedió en julio del 2018, 24 años después de ser reglamentada. En el municipio de Tasco (Boyacá), el 97% de los ciudadanos votó a favor de la revocatoria del alcalde; lo cual superaba con creces el 40% de los votos válidos obtenidos en la elección (1,609 de 3,455), es decir, lo exigido como umbral de participación. En cambio, en el municipio de Sogamoso (Boyacá), el mismo día se votó por la revocación del alcalde y aunque la propuesta ganó con 84% de los votos (2,930), no logró el umbral de 22,204 (Redacción Política, 2018).

- La **Ley 142 de 1994** crea un tipo de veeduría del usuario de servicios públicos domiciliarios mediante Comités de Desarrollo y Control Social con representación de los usuarios suscriptores.
- La **Ley 136 de 1994** establece que “Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal”, para garantizar “que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común” o el beneficio social.
- La **Ley 190 de 1995** creó la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción como “instancia asesora del gobierno en la lucha contra la corrupción, receptora de quejas de la ciudadanía e instancia de vigilancia”. Vigila la gestión pública de las alcaldías municipales y distritales, las oficinas o secciones de compras de las gobernaciones y demás dependencias estatales. Estos órganos deben publicar mensualmente una relación detallada de “los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de estos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas”.
- La **Ley 489 de 1998** establece que, cuando se creen mecanismos de control social sobre la administración, esta “estará obligada a brindar todo el apoyo”. Las políticas de desarrollo administrativo formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y adoptadas por el Gobierno Nacional tendrán en cuenta “el diseño de mecanismos, procedimientos y soportes administrativos

orientados a fortalecer la participación ciudadana en general y de la población usuaria en el proceso de toma de decisiones, en la fiscalización y el óptimo funcionamiento de los servicios”.

- El antecedente que anticipa a la Ley 850 fue la **Ley 134 de 1994**, antes mencionada, porque comprende todo el territorio nacional: “Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de esta y la prestación de los servicios públicos” (Patiño González & Salinas Parrado, 2015, pp. 16-18).

Estos instrumentos legales tienen en común la incorporación de las representaciones sociales en la vigilancia de la función pública, en especial sobre el ejercicio de los recursos públicos. Se entiende que también comprenden el cumplimiento de los ordenamientos legales sin extralimitaciones que impliquen abuso de poder; además, los funcionarios públicos están obligados a dar apoyo e información a las asociaciones civiles que realizan el control, las que además tienen derecho a iniciar denuncias con fines de sanción a los funcionarios infractores. El propósito general del control ciudadano es obligar a los organismos estatales a desempeñarse en función del interés común, que es el beneficio social, un principio esencial en la contratendencia de la primacía del interés privado sobre el Estado.

Versión abreviada de la Ley 850

Toda esa acumulación normativa se condensa en la Ley 850 de 2003, que concretó el significado de cobertura nacional en el derecho ciudadano a vigilar al Estado y reglamentó lo dispuesto en los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución Política (que estableció la participación ciudadana en sus diversos ámbitos, pero en especial con respecto a la vigilancia y control de la gestión pública). Además, se recuperó el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, que da mayor amplitud a la vigilancia sobre aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que, en forma total o

parcial, se empleen recursos públicos (Montilla Galvis, 2004). Cabe recalcar que la facultad ciudadana de vigilar es extensiva a todas las entidades y autoridades públicas, en todos los niveles. No menos significativo de esta nueva ley es la ampliación de la vigilancia a entidades privadas contratantes con el Estado para prestar un servicio público.¹ La vigilancia se aplica a todo el personal político y administrativo del Estado en todos los niveles territoriales:

- Artículo 1º. Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (Ley 805, 2003, parr. 1).
- Artículo 4º. Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado (Ley 805, 2003, parr. 18).

¹ En el contexto mexicano deliberadamente se hacen fracasar los muy limitados mecanismos para combatir la corrupción, está ausente un sistema de vigilancia social que contenga e impida las diversas formas de apropiación por el capitalismo privado de funciones y el patrimonio público y social. Por eso resulta pertinente que los movimientos sociales mexicanos tengan referentes sobre esta concepción del control ciudadano sobre el Estado que los colombianos han instituido con la Ley 850.

- Artículo 5°. Ámbito del ejercicio de la vigilancia. Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátase de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público (Ley 805, 2003, parr. 22).

Reiteramos, ninguna entidad estatal, ni asociación público-privada, ni ninguna organización que utilice recursos públicos está exenta de la vigilancia social.

- Artículo 6°. Objetivos:
 - a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;
 - b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
 - c) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
 - d) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
 - e) Democratizar la administración pública (Ley 805, 2003, parr.26).
- Artículo 17°. Derechos de las veedurías:
 - a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
 - b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no

cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;

La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta (Ley 805, 2003, parr. 92).

Conforme a los anteriores objetivos y derechos de las veedurías, el artículo 15 especifica sus funciones:

a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;

c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales; programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios ... la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, [...] y la diligencia de las diversas autoridades”;

d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos (Ley 805, 2003, parr. 55).

La efectividad de las veedurías se mostrará en su capacidad para castigar las desviaciones, especialmente con medios judiciales y no solo mediante recomendaciones a los funcionarios responsables, lo cual dejaría un margen de discrecionalidad e impunidad. En la Ley no se aborda la cuestión de la imprescriptibilidad de los delitos por corrupción o abuso de autoridad, aunque le da facultad a las veedurías para ejercer la “vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades (artículo 4º).

El artículo 16º dota a las veedurías de Instrumentos de acción coactivos, cuya sola existencia es disuasiva:

Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley. Así mismo, las veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos (Ley 805, 2003, parr. 81).

La Ley reconoce por lo tanto a los organismos de la sociedad civil, pero también establece una serie de requisitos para garantizar su naturaleza democrática.

- Artículo 2º. Facultad de constitución. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y

constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas (Ley 805, 2003, parr. 10).

- El Artículo 3º precisa que “las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores”, su acta de constitución deberá ser inscrita ante la personería municipal o en la Cámara de Comercio (Ley 805, 2003, parr. 12).

La integración de los órganos fue diseñada para abarcar un amplio espectro de la sociedad civil mediante representantes designados por un procedimiento democrático y con la finalidad de ampliar el principio de representatividad, para compensar el acaparamiento de la representación por las élites y grupos que gozan de un alto nivel de inclusión económica y política. No obstante, la letra de la norma no se traduce automáticamente por un comportamiento real, como se mostrará más adelante al mencionar críticas a la manera real de operar de los organismos. En efecto, las desviaciones a esta norma se relacionan con dos factores explicativos: las deficiencias de la participación ciudadana y la tendencia a la profesionalización de los representantes, causantes de la disminución de la representatividad.

Respecto del funcionamiento interno se establece:

- Artículo 7º. Principio de Democratización. Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos (Ley 805, 2003, parr. 38).
- Artículo 8º. Principio de Autonomía. Las veedurías se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente los veedores ciudadanos no dependen de ellas ni son pagados por ellas.” No serán considerados funcionarios públicos (Ley 805, 2003, parr. 40).
- Artículo 9º. Principio de Transparencia. A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos

consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo ... (Ley 805, 2003, parr. 43).

- Artículo 11°. Principio de Responsabilidad. La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado (Ley 805, 2003, parr. 48).

La Ley hace una previsión importante para inducir la articulación de los organismos civiles y es importante porque se ha podido observar en otras experiencias (concejos de gestión brasileños) la tendencia al aislamiento, que provoca la poca incidencia en la intervención sobre políticas generales. El Título VI prevé dos mecanismos de articulación de tipo colegiado: redes de las propias veedurías y redes de apoyo institucional a las veedurías. El entramado institucional para apoyar a las funciones de las veedurías y redes se convierte de este modo en un subsistema que rodea a los organismos sociales y los subordina, lo cual suscita un debate que trataremos más adelante.

- Artículo 21°. Redes de veedurías. Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización (Ley 805, 2003, parr. 155).

El artículo 22 crea los siguientes organismos. Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas cuya función es diseñar

metodologías de evaluación. El Departamento Administrativo de la Función Pública también tiene funciones de apoyo. Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos sobre recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de estos. El Fondo de Desarrollo Comunal y de la Participación, adscrito al Ministerio del Interior, impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes. Además, para aumentar el involucramiento ciudadano en el ejercicio del control social fue establecido en 2007 el Fondo de Control “Ciudadanos al Cuidado de lo Público” (Rose Charles, 2012, p. 18-19).

El artículo 23° establece la creación del “Concejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas”. Puesto que es una ley de cobertura nacional, este concejo abre la posibilidad de una reforma del Estado estableciendo una institución de nuevo tipo para dar cabida a la representación ciudadana en las funciones antes descritas, eso significa una especie de nueva función o poder del Estado, completamente distinta a la representación legislativa (Ley 805, 2003, parr. 165).

Las veedurías deben tener una vida democrática (artículos 3, 7 y 20) y los veedores son elegidos por los ciudadanos de una comunidad o de un campo de actividad. Cierta tipo de organismos civiles agrupan a otros, pero siempre los veedores son elegidos. Estas, a su vez, son responsables ante sus miembros y los ciudadanos en general, por lo que deben presentar un informe de su actividad (rendición de cuentas) informando a la comunidad y a los actores involucrados, ya sean beneficiarios o no del proyecto u obra que se encuentra bajo su vigilancia y control. Además, deben elaborar un plan de trabajo que sea evaluado por la propia comunidad al final de un periodo. Así, al comienzo de cada nuevo periodo se presenta un Plan de Mejoramiento de la gestión (Bravo Aguilera, 2013).

Complementaria a la vigilancia ciudadana existen otras modalidades de contraloría desde el aparato estatal:

- 1) La Contraloría, órgano de vigilancia y control en la ciudad.
- 2) La Personería Distrital, órgano que por mandato constitucional debe fortalecer la participación ciudadana en el control fiscal,

ambiental y la defensa y protección de derechos humanos; una modalidad es el fomento del control fiscal participativo. Promueven el fortalecimiento del papel de la sociedad civil (organizaciones, redes, movimientos sociales) en la protección de los recursos públicos, la transparencia en la ejecución de recursos y programas públicos distritales y locales (entidades submunicipales), la prevención del deterioro patrimonial de la ciudad y la protección ciudadana del patrimonio natural-ambiental mediante el cuidado de los ecosistemas naturales.

- 3) También institucional es la aplicación de las normas que diseñan y reglamentan la planeación local y el cumplimiento de la atribución de los Concejos Locales de Planeación de dar seguimiento y control de la ejecución de propuestas y programas de los alcaldes locales.
- 4) Otra modalidad del control institucional es la iniciativa de las propias secretarías y entidades descentralizadas de incentivar el fomento de veedurías ciudadanas en torno a programas y políticas públicas específicas.
- 5) El Concejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas.

Existe otro grupo de herramientas judiciales y administrativas usadas por los ciudadanos ante las autoridades para hacer valer su derecho a la información: demandar cumplimiento de derechos sociales, económicos y culturales, el derecho a proteger y vigilar intereses públicos, y exigir el cumplimiento de la ley. Los ciudadanos disponen de tres tipos de acciones legales: acción popular y de grupo (1), acción de tutela (2), acción de cumplimiento y los derechos de petición y denuncia (3). Los derechos de petición y denuncia se comentaron anteriormente; las primeras tres acciones son recursos importantes teniendo en cuenta la tendencia a ignorar las demandas y hasta criminalizar de la resistencia social.

La *acción de tutela* protege los derechos constitucionales fundamentales de las personas, garantiza los derechos que no están amparados por otra acción o en caso de que la acción que los protege no cuente con la rapidez necesaria para evitar el perjuicio al derecho fundamental. La ejerce toda persona, natural o jurídica, ante jueces o tribunales

que tengan jurisdicción en el lugar donde ocurrió la amenaza o violación del derecho.

La *acción de cumplimiento* busca hacer efectivo el derecho que tiene todo ciudadano a que se cumplan normas con fuerza de Ley o actos administrativos; procede cuando la autoridad se niega a resolver la petición o sea renuente. La ejerce cualquier ciudadano, organizaciones sociales, el Procurador General, el Defensor del Pueblo y el Contralor General. Se presenta ante la autoridad encargada del cumplimiento de la norma o acto administrativo.

Las *acciones populares* son acciones públicas en defensa de los derechos colectivos: las ejerce un grupo de personas o cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad afectada. Su finalidad es que se reconozcan los perjuicios originados por la vulneración de los derechos y el pago de una indemnización (Bravo Aguilera, 2013).

El cumplimiento pleno de las previsiones organizativas arrojaría a un gran número de organismos públicos, primero por la diversidad de atribuciones a los existentes y segundo porque cada órgano se ramifica en los niveles nacional, departamental, regional, municipal y submunicipal. En el ámbito social, la diversidad podría ser equilibrada por el derecho a formar redes en cada nivel territorial, así como en los sectores sociales, especialmente en el caso de los pueblos originarios, y por especialidades. Ambos organigramas podrían formar un intrincado panorama que desafiaría el entendimiento de la población, así como la evaluación de los organismos mismos, la función primordial de vigilar al Estado, la calidad de la participación y la democratización de la esfera pública social y estatal.

Más allá de estas dificultades, permanece la sustancia de los derechos de participación. Andrés Hernández destaca el papel de las veedurías para profundizar la cultura política democrática porque obliga a los representantes y políticos elegidos a cumplir con sus mandatos, y la aceptación por estos del seguimiento y evaluación que hacen las veedurías de programas y políticas públicas. Los ciudadanos utilizan nuevos repertorios de acción capaces de disminuir la discrecionalidad de los políticos y funcionarios, a fin de reducir asimetrías de poder. Esto implica acciones judiciales y administrativas que buscan

involucrar al aparato judicial, emprender acciones legales de tutela y derecho de petición, acciones mediáticas para hacer denuncias públicas, así como castigos simbólicos y de sanción social. Ante todo, la movilización y presión social son “recursos directos de poder” de la ciudadanía y creadores de cultura política.

Cuando la sociedad civil interactúa con el gobierno, se espera que cambien actitudes de los funcionarios y contar con el apoyo y promoción de instancias municipales. Este ha sido el caso de la reasignación de recursos de las secretarías y entidades distritales, o de la campaña de grandes repercusiones en defensa del patrimonio ambiental de la ciudad de Bogotá (Hernández, 2010).

Control social en Perú y Ecuador

Por lo menos en la letra, la amplitud de derechos y funciones de las veedurías ciudadanas en Colombia es más avanzada que los derechos de participación en otros países. Según el análisis comparativo de las legislaciones de Colombia y Francia, realizado por Patiño y Salinas, en Francia, pese a ser precursora de los derechos ciudadanos frente al Estado, la nación gala “no desencadenó la creación de un mecanismo directo de control de iguales equivalencias a la Veeduría Ciudadana tal como se encuentra establecida y consagrada en el Estado Colombiano”, puesto que la participación del ciudadano desaparece una vez elegidos sus representantes (Patiño González & Salinas Parrado, 2015).

La Ley 850 de Colombia de 2003 fue un referente para la región latinoamericana desde la perspectiva de la democracia participativa y por eso mismo parecía temible para los regímenes conservadores. Comparativamente, la Ley de Veedurías Ciudadanas de Perú (2013) es casi una parodia; en primer lugar, por su limitación a los gobiernos regionales y locales, exceptuando al nacional, también porque su composición no es realmente ciudadana, sino de las corporaciones tradicionales, y, por último, por la estrechez de sus competencias. Contiene 13 artículos, de los que citamos a continuación los más relevantes.

Artículo 1º:

La presente Ley tiene por objeto crear las Veedurías Ciudadanas para el Control de la Transparencia en la Gestión Pública como mecanismo de participación de la sociedad civil para el control y fiscalización de la gestión administrativa de los bienes y recursos públicos asignados a los Gobiernos Regionales y Locales (Ley que crea las veedurías ciudadanas para el control de la transparencia en la gestión pública en los gobiernos regionales y locales, 2013, s.f.).

Artículo 2º:

Las Veedurías Ciudadanas tienen por finalidad controlar y fiscalizar los procedimientos administrativos de adquisición de servicios y contratación de obras que realizan los Gobiernos Regionales y Locales, a efectos de prevenir, detectar y denunciar el uso indebido de los bienes y recursos asignados, así como las irregularidades y actos de corrupción en los que incurrir los funcionarios encargados de estos procedimientos (Ley que crea las veedurías ciudadanas para el control de la transparencia en la gestión pública en los gobiernos regionales y locales, 2013 s.f.).

No es propiamente un mecanismo de participación social de la sociedad civil, sin dejar de ser un medio de control y fiscalización de la gestión administrativa local de los bienes y recursos públicos, más precisamente de la adquisición de servicios y contratación de obras. Su objetivo es denunciar el uso indebido de los bienes y recursos en que incurran los funcionarios; define “uso indebido” como “destinarlos a fines distintos, ineficientes y dispendiosos, o disponerlos en provecho propio o de terceros”.

El artículo 6º admite solamente un representante de las organizaciones existente en la circunscripción (no aparece la población), los demás son representantes de cuerpos profesionales: colegios de abogados, ingenieros, arquitectos, contadores públicos, gremios empresariales y la iglesia católica o de otras confesiones, con un representante cada uno (Ley que crea las veedurías ciudadanas para el control de la transparencia en la gestión pública en los gobiernos regionales y locales, 2013).

Las limitaciones sustantivas de esta Ley pueden resumirse en las siguientes: no va más allá del gobierno local, los veedores no son representativos, no extiende el control a los empresarios privados en su relación con la gestión pública, se restringe a las adquisiciones y contrataciones, no otorga derechos de participación en la administración pública.

Cuando personajes de la clase política peruana se vieron envueltos en escándalos de corrupción en el caso Odebrecht (2017), no fueron las veedurías, sino el Parlamento y las instancias judiciales las que encausaron a tres expresidentes. La lección que deja este ejemplo es que el fenómeno de la corrupción de políticos y funcionarios no puede ser combatido solamente por sucedáneos de control social: necesita de la acción decisiva de otros poderes del Estado, pese a que en el caso en comentario no era un Estado democratizado, ni de una vasta organización popular.

Donde los derechos ciudadanos alcanzaron mayor plenitud fue en Ecuador con la Constitución de 2008, una de las más avanzadas en Latinoamérica, democrática desde su origen porque fue aprobada en referéndum. En lo que respecta al tema del control social, establece el derecho ciudadano a “Participar en todos los asuntos de interés público”, que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. La participación es individual y colectiva “en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (Constitución de la República de Ecuador, 2008). La participación se orienta por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (artículos 61, 95).

Específicamente, sobre el derecho de control, el artículo 204 establece que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación”. El artículo 207 crea el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuyas atribuciones son desglosadas en los artículos 208, 209 y 210 (Constitución de la República de Ecuador, 2008).

El control social es regulado por el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, integrado por siete miembros titulares y siete suplentes por un periodo de cinco años (artículo 19 de la Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social). Este concejo tiene dos vertientes, la participación ciudadana en el control de lo público y el nombramiento de una serie de autoridades.

El Concejo de Participación se asemeja en parte al colombiano Concejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, puesto que ambos son órganos del Estado, constituyen el vínculo con la sociedad organizada y con la población en general, pero difieren en que en Colombia está especializado en las veedurías mientras que en Ecuador interviene en el nombramiento de autoridades.

Respecto a los derechos de participación, el artículo 5 de esta Ley establece:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos (Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2009, parr. 39).

En cuanto al nombramiento de autoridades, se refiere a todo un sector del gobierno: la Procuraduría General del Estado y las Superintendencias, las primeras autoridades de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, los miembros del Concejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Concejo de la Judicatura (Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2009).

El Concejo tiene amplias atribuciones para promover iniciativas y la participación ciudadana en cumplimiento del “derecho de la ciudadanía a participar en todas las fases de la gestión de lo público, en las

diferentes funciones del Estado y los niveles de gobierno”, “fomentar la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, en coordinación con la ciudadanía y las organizaciones sociales”, promover “procesos de debate y deliberación pública sobre temas de interés ciudadano” (Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2009).

Sin embargo, lo que nos ocupa aquí son los derechos ciudadanos. Para ello, es esencial promover la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación ciudadana y combatir la corrupción en los funcionarios de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público (Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2009, parr. 51).

Si bien es cierto que algunos de estos aspectos merecen un tratamiento más amplio, aquí nos limitamos al concepto de control y particularmente a la lucha contra la corrupción. Es de hacer notar que esto se refiere al Estado en su conjunto, pero también al sector privado cuando incide en actividades públicas (de esto último hay plena coincidencia con la legislación colombiana).

La veeduría ciudadana es extensiva a todos los niveles, específicamente EN la gestión y desempeño DE asuntos relevantes como las políticas públicas, presupuesto y gasto. Así lo dicta el artículo 8:

Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas”, “Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social, que así lo demanden, para exigir cuentas de la gestión de lo público”, “Las veedurías ciudadanas podrán vigilar el ciclo de la política pública con énfasis en los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público; la ejecución de planes, programas, proyectos, obras y servicios públicos, así como las actuaciones de las y los servidores públicos en general (Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2009, parr. 64).

La veeduría puede informar al concejo sobre responsabilidad por infracciones y las autoridades deben tratarlas obligatoriamente, el concejo a su vez insta a las autoridades a que las quejas ciudadanas sean atendidas. La atención obligatoria por parte de los órganos de justicia es lo que hace efectivo el derecho de control en la fase de castigo a los actos de los funcionarios y empresarios no solo de corrupción sino más ampliamente de abuso de poder. Estos últimos tienen la obligación de rendir cuentas a “las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público“. Particularmente, señala el cumplimiento y ejecución de “políticas, planes, programas y proyectos [...], de presupuesto institucional [...] de los objetivos y el plan estratégico de la entidad”, además de la contratación pública. Los actores del sector privado “deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos” (artículos 10 y 11) (Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2009).

En resumen, el control social es canalizado a través del mencionado concejo, integrado a propuesta de las organizaciones sociales, pero no desarrolla la constitución de las veedurías ni sus campos de acción. Lo más destacado es que la participación social comprende todas las instituciones y niveles del Estado. A partir de este marco legal, el control depende de la capacidad de la población para intervenir organizadamente.

Programa de la sociedad civil

En la primera fase del desarrollo de las instituciones de participación ciudadana, se tuvo como sustrato un amplio movimiento de organizaciones no gubernamentales que animaron las vías de la democratización y dieron consistencia al proceso. Entre los programas de transformación social exponentes de esta perspectiva vale la pena mencionar el de Viva la Ciudadanía, una ONG colombiana que goza de gran tradición.

En su declaración de objetivos de 1999, se pronuncia por “la construcción y puesta en marcha de un modelo de desarrollo que promueva una economía productiva y competitiva, que financie una política social garante de la vigencia de los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos como condición para el ejercicio de una ciudadanía social que favorezca a los patrones de producción y de consumo compatibles con la naturaleza, y que propicie un modelo de Estado basado en la concertación de sus políticas con la sociedad civil.”

Así, se propuso una alternativa de transformación democrática por cuatro vías: a) presionar para que la concertación con la sociedad a la hora de definir los planes de desarrollo y modernización se constituya en una política de Estado; b) incluir en el modelo de desarrollo una política estratégica y coherente, diferente a la multiplicidad de políticas de tipo asistencial y corto alcance; c) vigilar permanentemente la aplicación del modelo de desarrollo, salvaguardar su carácter democrático, social y ambientalmente sustentable; d) fortalecimiento de los actores sociales como requisito para la aplicación de las alternativas anteriores (Carmona Maya, 2002).

El programa de convergencia de múltiples ONG colombianas se puede resumir en estos términos: “[... contribuye] a la generación de condiciones para la convivencia pacífica a partir de la promoción y la defensa de los derechos humanos, del medioambiente, la construcción de la paz y el desarrollo de una pedagogía de la tolerancia y la resolución pacífica de los conflictos” (Carmona Maya, 2002, p. 100).

Con el mismo ánimo de encontrar remedios a necesidades apremiantes, en 1998, la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, planteó como ejes programáticos la ética social, la apertura democrática y una economía orientada a los pobres. Propone defender los valores que constituyen el capital social e impulsar “la formación de auténtica sociedad civil que lleve al logro de la plena democracia, al ejercicio de la participación ciudadana y a la aplicación de medios de control de la gestión pública en todas sus etapas”. Defendía un desarrollo del país que promoviera la elevación de “las clases menos favorecidas”, lo que se conseguiría con “mayor inversión y productividad social tanto por parte de las entidades públicas como privadas,

organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil” (Carmona Maya, 2002, p. 110).

Con menos complacencia al orden establecido, la Corporación de Promoción Popular, orientada hacia proyectos de tipo urbano-regional y ligada a otros movimientos de alcance nacional e Internacional, declaraba en 1999 que sus fines eran “la equidad social, cultural, de género y generacional, el desarrollo humano sostenible, la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil y la constitución de empresas sociales con el propósito de fortalecer preferentemente o ‘empoderar’ los sectores populares y a todos aquellos excluidos del desarrollo social, político, económico y cultural. Buscamos que las organizaciones populares avancen en capacidad para definir, construir y gestionar sus propias opciones y propuestas de acuerdo con sus intereses y reivindicaciones inmediatas y futuras”. Políticamente se trabajaba por lo tanto por un Estado social de derecho, por la solución política negociada de los conflictos, el respeto a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el pensamiento crítico. Más que una perspectiva de contrapoder, tenía que ver con el convencimiento de los gobernantes para que reconocieran “el papel crítico que juega la ciudadanía en la determinación de las prioridades nacionales para el desarrollo y la toma de decisiones públicas” y en la creación de consensos normativos frente a las demandas agregadas que se formulan a los gobiernos (Carmona Maya, 2002).

Llama la atención que, la mayoría de las veces, las organizaciones no gubernamentales reclamen para sí mismas un papel protagónico en el estímulo de la participación y gestión de los proyectos locales, y sobre todo en la representación de la sociedad civil. Esto plantea ciertas contradicciones en el modelo participativo que promueven, por un lado porque refuerzan las capacidades de la sociedad civil y su autonomía y, por otro lado, porque constituyen un intermediario entre el Estado y la sociedad (adoptan un papel aglutinador de demandas).

Efectivamente, existe una diferencia entre la representación directa de las organizaciones populares y el papel intermediario que se atribuyen las ONG. Esta forma de representación es compatible con la forma que se ha preferido en las instituciones colombianas y que consiste en

incorporar elementos representativos de las organizaciones no gubernamentales. Así se entiende la llamada ciudadanización de los organismos, tal como se ha descrito anteriormente, si bien en esta vertiente se definen de un auténtico control sobre las instituciones públicas.

Diversidad y evaluación de los mecanismos de control social

La adopción de mecanismos de participación ciudadana dio paso a una gran diversidad de espacios, y por ello mismo incurrió en una falta de coherencia institucional. Las modalidades de participación abarcan desde los ámbitos micro locales hasta el nacional, servicios específicos como la salud, educación, problemas de interés público como el medioambiente y funciones del Estado. Las formas de organización son variadas: juntas de vigilancia, comités de control social y desarrollo de servicios públicos, comités de fiscalización, comisiones, concejos, todos ellos enfocados a una función limitada a la vigilancia y el control (Velásquez, 1998).

Desde que fueron estatuidos por la legislación hasta 2010, numerosas modalidades de control social y organismos para la rendición de cuentas se pusieron en práctica impulsadas por grupos de la sociedad civil (asociaciones, movimientos sociales, dirigencias gremiales, empresariales, universidades y medios de comunicación). La diversidad de organismos de participación social en el nivel local, se fue abriendo paso en distintos planos de la vida pública, como se muestra en el listado elaborado por Fabio E. Velásquez (1998).

1. La revocación de mandato de los alcaldes y gobernadores (1994), después de pasado un año sin haber cumplido con su programa de gobierno. Debe ser presentada a los electores durante la campaña y registrado ante autoridades en el momento de inscribir su candidatura.
2. Comités o Juntas de Veeduría, creados por las organizaciones civiles o grupos de ciudadanos para fiscalizar la prestación de los servicios públicos locales, su gestión y sus resultados. (Ley de 1994).

3. Comités de Veeduría Popular: comités de trabajo dentro de los Concejos Municipales de Desarrollo Rural, encargados de controlar, vigilar y hacer seguimiento a los proyectos de desarrollo rural. Estos comités de veeduría realizan trabajos variados: algunos se dedican a programas sectoriales y otros combinan lo sectorial con lo territorial; se dedican a los micro proyectos de construcción de servicios en barrios, o a la vigilancia en los niveles submunicipales, comunas y corregimientos; pocos se ocupaban de la gestión pública a nivel de todo el municipio (planes, programas y proyectos).
4. Comisiones Municipales de Policía y Participación Ciudadana, con funciones de orientación (ética, civilista, democrática, educativa y social) y fiscalización de las relaciones entre la policía, las entidades administrativas y la ciudadanía.
5. Juntas de Vigilancia (Ley de 1994): control ciudadano sobre la prestación de servicios por agentes no estatales, con o sin ánimo de lucro.
6. Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (Ley de 1994), conformados por los usuarios, suscriptores o potenciales usuarios, quienes eligen a un vocal de control; podrán, por designación del alcalde, formar parte de las juntas directivas de las empresas oficiales municipales.
7. Comités de Participación Comunitaria de Salud: vigilan las tarifas de los servicios, el desempeño de los funcionarios, la administración de los recursos y la tramitación de quejas de los usuarios. Además, existen Comités de Ética Hospitalaria, facultados para canalizar quejas sobre calidad y oportunidad de la prestación de los servicios de salud.
8. Veedurías Comunitarias en Salud: son órganos de elección popular en un territorio específico, encargados de controlar los servicios de salud en términos de cobertura, eficiencia, calidad y el buen uso de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del plan de salud de la comunidad en un territorio.
9. Juntas Municipales de Educación (1994): encargadas de vigilar que se cumplan las políticas, planes y programas educativos municipales y de vigilar las políticas nacionales.

10. Concejos nacionales y a nivel de departamentos y municipios de planeación (Ley de 1994); son instancias de representación social, para opinar sobre los planes de desarrollo. La Ley no les da atribuciones de fiscalización, aunque los reglamentos de varias ciudades los han incorporado a funciones de seguimiento y evaluación de los planes. Los Concejos Locales de Planeación son instancias de participación ciudadana, colaboran con las autoridades de planeación (alcalde local y Junta administradora local), en la elaboración y evaluación del plan de desarrollo económico local. Están integrados por representantes de las Juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia, organizaciones juveniles, organizaciones de comerciantes e industriales, ONG, organizaciones ambientalistas, gerentes de establecimientos de salud pública local y directivos de establecimientos educativos. La composición pluriclasista era bastante representativa, pero estaba por dilucidar en qué medida beneficiaba a los sectores populares.
11. Juntas administradoras locales: instancias de representación territorial de las comunas (divisiones urbanas) o corregimientos (divisiones rurales) de los municipios, elegidas mediante sufragio universal; tienen funciones de vigilar y controlar la prestación de servicios municipales y las inversiones con recursos públicos (artículo 38 de la Constitución).
12. Contralores y Personeros municipales: vinculan a la ciudadanía con su tarea de fiscalizar la gestión pública y la valoración del desempeño de los organismos de la administración municipal; este vehículo en la actualidad es acusado de corrupción.
13. Organismos de protección del medioambiente: ejercen el derecho ciudadano a solicitar información a las autoridades municipales, empresas o particulares sobre elementos que puedan causar contaminación y daños a la salud. Pueden solicitar audiencia pública 100 o más personas o 3 entidades sin ánimo de lucro, cuando se pretenda desarrollar una obra o actividad que pueda afectar al medioambiente.
14. Concejos Juveniles Municipales.

Todas estas instancias ofrecen posibilidades para el fortalecimiento de la sociedad civil que se ha expresado mediante la creación de organizaciones, redes, coordinadoras, con propuestas de interés público acordadas entre ellas y entidades gubernamentales. Sin embargo, advierte Mauricio Romero, “se ha tendido a privilegiar el papel consultivo y deliberativo” (Romero, 2002a).

Lo que se objeta es lo estrecho de las funciones, que se han reducido a las de vigilancia, control, debate y consulta por la administración pública nacional y local. Predomina la especialización en actividades específicas y parceladas. Por otro lado, se demanda mayor intervención en la toma de decisiones e inclusividad en la ejecución, con enfoques integrales. Los espacios más propicios para esto son los Concejos Nacionales y Territoriales de Planeación, los Concejos Municipales de Desarrollo Rural y las Juntas Administradoras locales, porque contienen la representación ciudadana en los territorios, aunque están circunscritos a emitir opiniones y a vigilar a las dependencias del gobierno.

El resultado de estas instituciones y experiencias de control ciudadano es difícil de apreciar. Por ejemplo, una información parcial del gobierno para el año 1996 indicaba que se habían realizado 10 procesos de revocación de mandato de alcaldes, se formaron 400 Concejos Territoriales de Planeación, medio centenar de Comités de Desarrollo y Control Social; las Juntas Municipales de Educación operaban en casi todos los municipios del país y las Juntas Administradoras Locales fueron elegidas en las capitales de los departamentos y otros municipios cuya población representa la mitad del país (Velásquez, 1998).

Los comités de veedurías abarcaban una buena cantidad de municipios, en 1995 había alrededor de 400 veedores repartidos en 15 de las 20 localidades de la ciudad de Bogotá: en Cali se habían formado 101 comités barriales de veeduría con un promedio de 10 a 15 veedores cada uno (Hernández, 2010; Velásquez, 1998).

Los comités de veeduría se desarrollan en varios niveles: los macro proyectos de servicios públicos en barrios y manzanas; otros ejercen vigilancia en el nivel municipal (comunales, corregimientos) y otros en mayor escala. Algunos se dedican exclusivamente a proyectos sectoriales, otros a territoriales o combinación de ambos tipos.

El crecimiento de la cobertura territorial de las veedurías tenía sus inconvenientes, escaseaba el número de personas con disponibilidad para comprometerse, razón por la que generalmente eran las ONG y los gremios empresariales los que más aportaban, pues cuentan con los recursos y la calificación para hacerlo. Han sido exitosos los comités que surgieron por iniciativa ciudadana y que han tratado de mantener su autonomía frente al Estado y los partidos, entre sus logros destaca haber evidenciado irregularidades en la ejecución de contratos por parte de particulares y conseguido mayor transparencia en la gestión local (Velásquez, 1998).

La Veeduría Distrital de Bogotá fue creada en 1993 ramificándose en el territorio; fue pensada como instrumento de “control preventivo” con los fines de mejorar la capacidad de gestión de las entidades distritales, coadyuvar en la tarea de erradicar las prácticas deshonestas en la administración, corregir irregularidades y deficiencias, aplicar sanciones oportunas y promover la participación ciudadana. Su función no solo era dar soluciones inmediatas sino detectar problemas estructurales. Su aportación en cuanto a la supervisión fue la elaboración de métodos gerenciales para las compras y adquisiciones donde ocurren los mayores niveles de irregularidades (Garcés Lloreda, 2010).

La Veeduría de Bogotá se ocupó de mejorar sus capacidades, promovió espacios ciudadanos (observatorios) de reflexión y formulación de recomendaciones, donde se proporcionan elementos técnicos para el ejercicio calificado y efectivo del control social. En ellos participan en grupos de trabajo organizaciones cívicas comunitarias, ciudadanos expertos, centros de investigación, academia, y otras, unas cien organizaciones, lo que a su vez muestra la diversidad de actores participantes. También el desarrollo de habilidades abarcó la publicación de boletines con instrumentos para cuantificar y cualificar los resultados de las políticas públicas sobre problemas como las condiciones del aire, de seguridad personal, de vida, vulnerabilidad social y desarrollo humano.

En los años 2001-2002 se participaba en la planificación participativa mediante consejos locales, elaboró guías de seguimiento de los proyectos de inversión, proporcionaba asesoría a sus organizaciones

para el control de programas y proyectos de la administración, en ese tiempo llegó a capacitar a veinte mil personas. Estaba involucrada en la formación de Concejos Tutelares de los Derechos de las Niñas y Niños en los que participaban seis mil ciudadanos. Estimuló la participación ciudadana en la elaboración del Código de Policía, con el doble propósito de dar a la participación legitimidad institucional y fomentar la cultura de cumplimiento de las normas por convicción (Garcés Lloreda, 2010).

La democracia participativa en la ciudad de Bogotá en el periodo 1991-2007 proliferó en los diversos organismos antes descritos, se esperaba que ellos concretaran la intervención ciudadana en los asuntos públicos y la ampliación de la representación social y así reducir las desigualdades políticas, democratizar las políticas públicas y mejorar su eficiencia.

Igual que en el resto del país, las veedurías fueron impulsadas por asociaciones, movimientos sociales, dirigentes gremiales, medios de comunicación y universidades, con iniciativas de control, vigilancia y evaluación de los programas y políticas públicas del gobierno municipal (distrital) de manera permanente y profesionalizada; en ese movimiento destacó la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, Red Ve. Dieron seguimiento al desempeño de alcaldes, del Concejo de ediles y otros funcionarios, denunciaron hechos de corrupción, reclamaron sanciones legales y sociales a quienes incumplieron la ley, defendieron los intereses públicos, exigieron el cumplimiento de la rendición de cuentas apegadas a los criterios de información, justificación y sanción (Hernández, 2010). Hacia 2012 existían aproximadamente 500 veedurías.

Según datos recabados por Stephanie Charles, entre 1995 y 2000 las veedurías participaron en el seguimiento de más de quinientos procesos de vigilancia de asuntos públicos y negocios público-privados. El saldo también es positivo en cuanto a la revocación de mandatos, de acuerdo con estudios de Transparencia por Colombia, entre los años 1996 y 2001 el 39% de las destituciones de congresistas se generaron por denuncias formuladas por dicha Red VE (Rose Charles, 2012).

Tipos de mecanismos de participación

Las múltiples experiencias en diferentes campos de actividad, en las que tomaron parte una diversidad de participantes, fueron objeto de estudios y clasificaciones metodológicas. Uno de ellos fue realizado por Andrés Hernández quien agrupó los mecanismos de participación en la gestión pública en tres tipos:

- 1) Los organismos que buscan insertar la participación en la planeación, seguimiento y rendición de cuentas, en los niveles de gobierno local, municipios y entidades submunicipales. Entre los organismos públicos que admitieron esa participación figuraron el Concejo distrital de planeación, el Concejo consultivo de ordenamiento territorial y los Concejos de planeación local, que fueron observados en encuentros ciudadanos en las 20 localidades de Bogotá.
- 2) Los que canalizan la participación ciudadana por áreas, como los siguientes: Comité distrital y Comités locales de política social; Concejo distrital y Concejos locales de cultura; el Concejo distrital ambiental y la Comisión ambiental local. En materia de salud estaban el Comité de participación comunitaria, las Asociaciones de usuarios de la salud y el Concejo distrital de Seguridad Social. En el área de educación estaban los gobiernos escolares, los personeros estudiantiles y los foros educativos municipales, el Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, así como el Concejo distrital de desarrollo rural.
- 3) Los organismos orientados a la defensa de derechos humanos de grupos poblacionales, entre ellos: los Comités distrital y local de defensa de los derechos humanos, la Comisión consultiva distrital de comunidades negras, el Comité distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia, el Concejo distrital para la atención integral a víctimas de la violencia, Concejos distrital y local de paz; concejos consultivos de mujeres, Concejo distrital de discapacidad, Concejos distrital y local de la juventud,

y los Concejos tutelares de los derechos de las niñas y los niños (Hernández, 2010).

El conjunto de organismos participativos se insertó en las funciones del gobierno municipal y submunicipal como una nueva franja institucional, una forma mixta social-pública con funciones limitadas a la rendición de cuentas; suponemos que la participación en la toma de decisiones es limitada en cuanto a la planeación de las políticas públicas. Son muchas las áreas de intervención, pero hay una clara preferencia por los excluidos y sectores que requieren apoyo y protección.

La diversidad de campos de intervención depende de la magnitud del activismo social, no sería un problema en sí mismo; sin embargo, la diversidad de organismos revela una tendencia a la dispersión, con todos los problemas que esto acarrea.

Como todo movimiento ciudadano tiene altibajos explicables. Los problemas del diseño institucional se relacionan con el grado en que los gobernantes accedan a dar un lugar a los organismos ciudadanos, y la influencia que esto tiene en el grado en que los ciudadanos están dispuestos a participar, de eso depende el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto de las expectativas iniciales. Un punto de vista pesimista expuesto por Mauricio Romero respecto a Bogotá nos recuerda tener precaución con las generalizaciones basadas en la medición empírica, por ejemplo, desestima las formas participativas de las que hablamos cuando tienen un bajo número de participantes, como es el caso de la baja participación en las antiguas Juntas de Acción Comunal (JAC) afectadas, como se dijo antes, por la influencia de los partidos políticos, algo que era de esperar con la introducción de nuevas figuras en 1991; otro indicador es el número de horas por persona invertidas en la vida comunal, que ha disminuido; las veedurías ciudadanas, acogidas con entusiasmo a principios de los noventa, dice, “hoy son prácticamente inexistentes”. El autor concluye que el capital social ha disminuido en Bogotá, la oferta de participación por parte del Estado ha encontrado pocos adeptos, no obstante, reconoce que esto no es generalizable para todo el país.

En efecto, podemos imaginar cuán difíciles son las condiciones para el trabajo ciudadano en las zonas con influencia de los grupos armados o de la delincuencia organizada, o por las diferencias regionales en la densidad asociativa (Romero, 2002a). En Cartagena, los ciudadanos se distancian por miedo a las represalias políticas o por la imposibilidad de emprender iniciativas de verdadero interés comunitario. Existen casos en los que se reducen al mínimo: defensa del territorio y derechos humanos, y está ausente el impulso a la democracia participativa.

Podríamos decir que el control social sobre el gobierno es un campo de batalla porque enfrenta la contratendencia del control político sobre los organismos sociales. El siguiente esquema podría situar los términos del conflicto. Desde el lado estatal se busca que organizaciones supuestamente ciudadanas sirvan de contención de la demanda popular; la participación institucionalizada funcionaría como correa de transmisión hacia la población, invirtiendo así los términos de la relación, el controlador pasa a ser controlado. Un escenario distinto se puede ver cuando existe una energía nacida de la necesidad, un impulso social que anima la participación ciudadana en torno al control social sobre el Estado; en la realidad ambos coexisten en medio de contradicciones y conflictos.

Un aspecto observable del impulso participativo es el grado en que los ciudadanos se asocian de diversas maneras y para los más diversos fines. Asociacionismo y pluralismo marchan juntos con una diversidad de actividades en el sentido de democratización del Estado. Se da entonces por supuesto que la participación social se ha de abrir paso por su propia fuerza en la esfera pública, toda vez que hay resistencia a compartir el poder.

Se debe tomar en cuenta que no hay homogeneidad al interior de la sociedad civil de donde resultan sus diferencias programáticas. En términos generales se considera que la sociedad civil fuerte posee un alto grado de densidad asociativa. Para ilustrarlo recurrimos al estudio realizado por Villar, Álvarez y Castillo (1998), donde se muestra la diversidad de intereses en juego. En 1073 municipios, las organizaciones de la sociedad civil sumaban 182,724, de diversos tipos: empresas asociativas, cooperativas, sindicales, ONG, entidades de beneficencia,

redes, clubes, y múltiples asociaciones con fines sociales: ambientales, culturales, étnicos, de género, profesionales y de empresarios, estas últimas se consideran tradicionales y que por sus fines particulares no siempre están en el campo del interés público (Romero, 2002a).

Según el grado de independencia Romero las clasifica en tres tipos: mixtas, autónomas e institucionales: el 81.6% son mixtas, creadas por iniciativa del Estado y gestionadas por el sector privado; mantienen fuertes vínculos con las agencias estatales, lo que es coherente con la estructura clientelista y el tutelaje ejercido sobre las organizaciones sociales por el bipartidismo. El 16.7 % son gestadas y administradas autónomamente por la sociedad civil, y el 1.7 % son espacios de representación, deliberación y fiscalización creados por la Constitución de 1991.

Otra clasificación aporta más características, Romero basa su clasificación en los objetivos, distinguiéndolos en tres grupos: asistencialistas, desarrollistas y de empoderamiento. De un total de 145,177 organizaciones, el 62 % tenía un enfoque asistencialista, tanto si son mixtas o privadas, lo que se explica por el peso que ha tenido la beneficencia y el paternalismo. La cuarta parte tiene una tendencia desarrollista, se articulan con las estructuras y los recursos del Estado, con el sector empresarial, con organizaciones civiles y de la cooperación internacional. El tercer grupo es el portador de la nueva política de la sociedad civil, según lo explica Romero (2002a):

El 12 % tiene planteamientos globales y estructurales, busca fortalecer la esfera pública como lugar no solo de debate sino de decisión, muestran una tendencia al empoderamiento de los actores sociales, al utilizar los espacios institucionales y tener acceso a campos de decisión en los niveles local y regional. Existe un proceso de organización de actores sociales, con diferentes capacidades para mejorar las condiciones de vida y acceso a instancias de poder. Los primeros resultados analizados para Bogotá aconsejan plantear nuevas preguntas (p.353-354).

Estos datos sugieren que las categorías asistencialismo y desarrollismo son susceptibles de ser hegemonizadas por el Estado y los empresarios; si así fuera cabe preguntarse ¿en qué medida las dos primeras contribuyen al desarrollo de la democracia participativa y en qué medida lo bloquean? Un criterio para aclararlo es el origen del

financiamiento, si los asistencialistas y desarrollistas dependen de las aportaciones del Estado y sectores empresariales, serían más susceptibles a ser instrumentalizadas.

La tercera corriente representa la alternativa de un espacio público autónomo, más frecuente de encontrar entre las organizaciones populares y clases medias. La vía del empoderamiento de las organizaciones y movimientos sociales plantea sus propias teorizaciones y perspectivas sobre el desarrollo de la sociedad, cuestiones que interesan a otras fuerzas políticas que trabajan por la democratización y se identifican con los mismos intereses populares.

Problematizar las veedurías

El proceso de democratización del Estado desde la sociedad es contradictorio por el enfrentamiento entre dos tendencias coexistentes: el control ciudadano sobre el poder público y el control estatal sobre la sociedad, avanzan o retroceden según la relación de fuerzas entre las clases sociales. Es desfavorable a la sociedad civil cuando la organicidad popular es débil por causas determinadas, y a la inversa: progresa cuando el poder monopolizado por la clase capitalista se redistribuye. Las limitaciones del modelo colombiano de control social se acentúan en la medida en que el poder establecido acentúa el papel de la violencia, que a su vez reacciona poniendo de relieve la crítica a todo aquello que se interpone en el camino de un renovado equilibrio de fuerzas, que sería el objeto de una reforma de fondo al modelo. La superación de la contradicción dependerá de la existencia de actores sociales dispuestos a ampliar la democracia participativa, al poner en el centro los intereses públicos.

Si bien los problemas descritos resultan de lo experimentado en Bogotá, no son muy distintos a los vividos en otros países y en otros proyectos de democracia participativa. Hay tendencias que aparecen una y otra vez en las distintas formas de democracia participativa, por tanto son previsibles, los movimientos democratizadores pueden tenerlos presentes a la hora del rediseño de estrategias progresivas.

Enseguida resumimos algunos problemas que contrarrestan el control social, recogidos de varios de los autores que hemos comentado. La intención no es dar por sentada la exactitud de los planteamientos, sino que es una intención metodológica para tenerlos presentes en la elaboración de estrategias participativas y en el análisis de los comportamientos (Hernández, 2010; Velásquez, 1998; Rose Charles, 2012).

1. El modelo colombiano de participación no se basa en organizaciones populares sino en la acción de grupos de ciudadanos activos, ese es el motivo de la insuficiencia del crecimiento de la cobertura territorial; si la base social fuera más amplia no sería un problema reclutar a miembros de las veedurías, ni se formaría un cuerpo de intermediarios cuya representatividad es dudosa. Los cuerpos intermediarios se burocratizan por la endeble organización de los sectores populares, su falta de recursos para la participación, entre ellos el bajo nivel de información que los pone en desventaja frente a las clases privilegiadas. Esas insuficiencias explican el protagonismo que reclaman las ONG en la representación de la ciudadanía. La falta de responsabilidad de la ciudadanía no se explica por sí misma, hay que buscar sus causas en la historia de las relaciones sociales excluyentes y antidemocráticas.

La reproducción de esa inmadurez dio la pauta para instalar un modelo fragmentado de instancias de participación ciudadana y con ello el tutelaje estatal.

Según la apreciación de Romero, la Constitución de 1991 suponía un sujeto político ya formado, o en proceso, que asumiera espontáneamente su participación en los nuevos espacios institucionales. “Sin embargo, la realidad demostró que ese ciudadano virtuoso, respetuoso de la ley, simplemente no existía: había que moldearlo.” El autor afirma que ha habido una ausencia de *capital social*, “definido como la capacidad para asociarse, para crear redes de solidaridad, confianza y reciprocidad, no solo dentro y entre los miembros de los diferentes grupos sociales, sino entre los potenciales ciudadanos y las distintas organizaciones estatales” (Romero, 2002b).

2. El principal problema del modelo es la multiplicación de los mecanismos participativos, fragmentados o desarticulados, lo cual aumenta la probabilidad de que se burocratice la práctica fiscalizadora.

Omar Montilla diseñó un cuadro completo del entramado organizativo a que daría lugar la Ley 850 de aplicarse cabalmente: en total 46 organismos en los niveles municipal, departamental, nacional y étnico. Llegó a la conclusión (2004) de que las veedurías no ejercen hoy la función social que deberían estar cumpliendo debido a su proliferación; surgen “sin ningún control y falta una verdadera responsabilidad. Muchas de ellas lo son de papel, o en algunos casos surgen una o dos personas que solo les interesa crearlas como trampolín para encontrar un puesto remunerado”; por otra parte, muchas redundan en su actividad sobre un mismo sujeto o proyecto. “No existe un mecanismo que las coordine, las regule y las enrute” (Montilla Galvis, 2004, p. 7-10).

El marco jurídico peca por exceso, ya que, dice Velásquez, “en el nivel municipal existen demasiados mecanismos de control social de la gestión pública; esto confunde a la gente y lleva a subutilizarlos al punto de que pierden su eficacia y, por tanto, su credibilidad. La multiplicación de instancias ha producido la fragmentación de la acción colectiva...” favoreciendo el inmovilismo de las políticas públicas.

El exceso de organismos locales y especializados al dispersar la demanda social impide la concentración de las fuerzas sociales, condición necesaria para el consenso pluriclasista, la negociación intrasocial y la planeación democrática con miras a un proyecto nacional. El localismo inducido por las instituciones paraestatales no es capaz de desplegar las expectativas populares en torno a una reforma global del Estado y la sociedad.

3. La desconfianza en los representantes ante los comités de veeduría. Velásquez ha observado que muchos dirigentes cívicos creen que ser veedor no es tanto una actitud frente al Estado sino un cargo que da derecho a privilegios, o ven en la conformación de comités un fin en sí mismo y no en un medio para el ejercicio de la participación. Muchos líderes que forman parte de esos comités provienen

de organizaciones tradicionalmente subordinadas a partidos y vinculadas a las redes clientelistas, por lo que actúan con interés partidista y no con el fin del bien colectivo. Las relaciones clientelistas les restan independencia, producen fragmentación social, subordinación política, exclusión de la toma de decisiones y adscripción al *statu quo* (Velásquez, 1998).

4. El déficit de representatividad también se debe a las restricciones que las autoridades ponen a la representación asociativa, reglas que favorecen la sobrerrepresentación de funcionarios y autoridades públicas; la desigual representación de los sectores sociales ha llevado a que los organismos queden en manos de líderes transformados en “profesionales de la participación”. Un aspecto más fue señalado por Stephanie Rose Charles (2012): la falta de consenso sobre el papel y ámbito de actuación de los comités de vigilancia ciudadana, el cual disminuye el nivel de credibilidad.
5. Resistencia de los controlados. Se reconocen como obstáculos a los comités barriales de origen popular el peso del Estado en su funcionamiento, la obstrucción que practican muchos funcionarios a la labor fiscalizadora de los ciudadanos. Stephanie Rose Charles afirma que “muchas instituciones locales siguen siendo reticentes a permitir la supervisión de los ciudadanos, no reconocen su derecho a participar en iniciativas de control social” (2012); también se resisten a ser vigilados los proveedores de servicios contratados por las instituciones. Son deficientes las estructuras de control del Estado, ya sean penales, disciplinarias o fiscales. Las iniciativas de control social son amenazadas en un contexto de violencia e inseguridad (violencia estatal, de los grupos políticos armados y violencia delincuencia), los ciudadanos no se sienten protegidos por el Estado, desalentando la participación ciudadana.
6. Pérdida de autonomía. La mayoría de los comités se han formado por convocatoria de las autoridades locales bajo procedimientos diseñados por los órganos institucionales. La excesiva intervención del Estado ha propiciado la tutela sobre los órganos de participación, ya que define la orientación de la veeduría y su impacto, volviéndolos meros apéndices de los órganos y políticas

estatales. Eso explica por qué los espacios participativos no han evolucionado hacia mecanismos de veto a decisiones de las autoridades, ni a la disputa real en torno a las políticas públicas y menos hacia la cogestión.

Gran parte de los ejercicios de control social no son autónomos, sostiene A. Hernández, su legitimidad es cuestionable porque se encuentran cooptados por el Estado, por intereses corporativos o particulares. Existe la intención de las autoridades públicas de tutelar a los comités valiéndose de programas de promoción y capacitación, para definir la orientación de la veeduría. Cuando los organismos de control son institucionales inevitablemente se burocratizan. Las limitaciones a la participación ciudadana amenazan su existencia, de ahí que el autor afirme: “La estatización de la esfera pública puede convertirse en un real obstáculo a la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad” (Hernández, 2010).

Velásquez es de la misma opinión, cuanto mayor sea la injerencia del Estado en los procesos participativos, bien sea a través de su reglamentación o como fuente de las iniciativas de las experiencias participativas, tanto mayor es la probabilidad de que ejerza una tutela sobre esas experiencias e incida en su orientación y resultado final. A la inversa, cuanto mayor es la autonomía de la sociedad civil para fijar la orientación y el rumbo de la participación, mayor la probabilidad de que el proceso sea más eficaz en sus procedimientos, resultados e impacto. En vez de limitar la participación ciudadana, se debe limitar la tutela gubernamental, lo que no significa la reducción del papel del Estado, ya que es el responsable de crear un marco de regulación que propicie la participación ciudadana. La mejor opción es que los comités se generen a partir de la iniciativa ciudadana (Velásquez, 1998).

Asimismo, es perniciosa la instrumentación que hacen los partidos políticos. El historiador Daniel Pécaut, habla de una colonización de la sociedad civil por las redes partidarias liberal-conservadoras, que han respondido más a demandas individuales, moldeando así una “democracia sin ciudadanos” que no ha creado una idea de

ciudadanía común. Esta apreciación es confirmada por Romero, en un contexto de polarización y violencia, el tutelaje de los espacios asociativos, en particular los sindicatos y las Juntas de Acción Comunal, marcó las inclusiones y exclusiones definidas por el régimen (Romero, 2002b). De ahí que se perciba a algunos comités de vigilancia ciudadana como parciales políticamente.

La partidización es excluyente y contraria a la autonomía de las asociaciones ciudadanas. Horacio Arango² explica la debilidad de las veedurías por la hostilidad desde el bipartidismo y desde la izquierda.

Ese excesivo faccionalismo de la vida pública, la competencia resultante por el control de los recursos estatales y los mecanismos de decisión, y la dificultad para la cooperación, tienen como anverso un asedio permanente desde el ámbito político a la autonomía de la vida asociativa (Romero, 2002b, p. 363).

Aquí se refiere a los partidos históricamente dominantes no a los populares pues el autor admite que puede llegar a ser limitante no expresarse por medio de ciertos partidos capaces de introducir proyectos políticos globales.

De acuerdo con las observaciones de Arango, las comunidades mostraron una gran capacidad para dar respuestas coyunturales pero no para articular propuestas mayores. La falta de una perspectiva integral constituye una autolimitación de los grupos sociales, al centrarse en objetivos limitados a un tema específico o en asuntos puramente locales, obstruyendo el desarrollo de movimientos amplios.

La acción fragmentada que no consigue insertarse en una red de movimientos y adquirir centralidad política, difícilmente podrá impactar y responder a los problemas sistémicos, las desigualdades sociales, las distintas formas de exclusión social, económica, política y cultural.

7. Bajo nivel de participación. La amplitud que ha tomado la veeduría no ha sido correspondida con un aumento de la participación,

² Director del Programa por la Paz, creado por la Compañía de Jesús en 1987, que en sus primeros diez años financió cerca de 1000 proyectos para fortalecer a la sociedad civil.

fenómeno que se ha explicado de dos maneras. La primera afirma que las iniciativas son minoritarias, participa un número reducido de ciudadanos tanto de las clases populares como de las élites. La segunda también reconoce el reducido número de personas y de comités participantes, no obstante, la participación es cualitativa, el vacío de participación popular lo llenan ONG y gremios empresariales, que cuentan con el interés, los recursos y la calificación necesarios.

De diversas maneras, se sabe que la baja participación es mayor entre los tradicionalmente excluidos de la vida pública y del control que pueden tener sobre los recursos y las funciones públicas. Los excluidos se autoexcluyen de instituciones que no les pertenecen, que no les tienen confianza y su representatividad es discutible. La baja participación deriva de la incompetencia de los representantes por falta de conocimientos para juzgar las soluciones concretas, para evaluar adecuadamente los proyectos, las funciones de gestión pública, las licitaciones y los procesos de contratación, etcétera. Los representantes sociales cuando disponen de recursos y calificación, muestran mayor participación, se vuelven indispensables, y eso influye en la tendencia a profesionalizar la representación.

La baja participación está relacionada con el desconocimiento que tienen los ciudadanos de la existencia de los instrumentos disponibles. En el nivel municipal existen demasiados mecanismos de control social, con la consiguiente confusión de las personas; el instrumento es subutilizado, en consecuencia pierden eficacia y credibilidad. Encuestas realizadas en 2003, 2005 y 2007 muestran que entre el 70 y 90% de los ciudadanos desconoce esos espacios de participación, el desconocimiento aumentó en lugar de disminuir. En una encuesta interesada en explicar el bajo nivel de compromiso participativo, a la pregunta por qué no participan, los encuestados señalaron las siguientes razones: a) no conocen los espacios, b) no vale la pena participar, c) los espacios están tomados por los políticos, y d) tienen poco tiempo libre.

La baja participación plantea el problema del grado de influencia de las veedurías en la gestión pública, su fuerza y voluntad. La

cuestión es si a los veedores les hace falta base social, o qué tan amplio es el apoyo popular a las veedurías. Poco sabemos de la cantidad de miembros de las veedurías, de la cantidad de asistentes a las reuniones de rendición de cuentas y de evaluación interna de las veedurías. ¿Qué tan en serio se toman los funcionarios la rendición de cuentas, todos los organismos públicos lo hacen? Sobre todo cabe preguntarse en qué medida las veedurías responden tienen resultados ante la demanda social.

Encontramos en un informe oficial un caso de rendición de cuentas de una institución (FONADE), realizado en 2014; a la reunión asistieron veedores de cuatro departamentos (Bogotá, Medellín, Pasto y Popayán). Se puede ver el escaso interés de los representantes y de los funcionarios institucionales: asistieron únicamente 9 veedurías, 7 de Popayán y 2 de Medellín; los veedores fueron 70, 40 provenían de Popayán y 19 de Medellín; solo 2 funcionarios asistieron (Informe final encuentro con veedurías ciudadanas Bogotá, Medellín, Pasto, Popayán, 09 de julio de 2014, 2014).

Se trata de un caso en una región, no es representativo, pero da pie a preguntarse cuál es la relación entre la calidad de la rendición de cuentas y la tesis del control social sobre la gestión pública.

8. El grado de efectividad del control social se muestra en la satisfacción de necesidades reales, con ese parámetro se cuestiona que muchas de las acciones son inocuas no tienen un impacto real, generan desgaste en los participantes y hace que disminuya la credibilidad de los ciudadanos. No sabemos en qué medida esto ocurre pero da pie a preguntarse cómo ocurre la relación entre las demandas comunitarias y su gestión por las veedurías, o a la inversa, si son estas quienes plantean los problemas a resolver si la demanda es escasa, en este caso se confía en que los veedores sean los primeros en emprender dinámicas de acción colectiva y movilización ciudadana autónoma.

S. Charles llama la atención sobre la falta de conciencia pública y de movilización de la comunidad, los ciudadanos no ven cómo su vida se ve directamente afectada por la mala gestión de los recursos públicos, no ven cómo pueden exigir una mayor

transparencia y mejor rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En esas condiciones los ejercicios de control social son ineficaces, y el nivel de participación ciudadana local es bajo.

En otros países se ha encontrado la clave de la motivación para movilizarse en la deliberación asamblearia de los sectores sociales como base para la toma de decisiones. En ausencia de esta participación primaria es comprensible que se piense en la inutilidad de participar.

En el funcionamiento de las veedurías hay todavía dos dificultades instrumentales a considerar. La primera es la falta de recursos financieros para la realización de sus tareas y para garantizar su autonomía. La segunda consiste en la existencia o no de estrategias de comunicación hacia la sociedad para informar de la actividad, para interactuar, respaldar la credibilidad y construir legitimidad, indispensables para movilizar a las comunidades locales.

Epílogo

Los procesos de participación popular corren el riesgo de ser convertidos en una extensión de las políticas sociales del Estado, lo que puede devenir en una especie de estatización o corporatización, aunque sea bajo una forma descentralizada. La crítica a las instituciones de participación que se hacen al modelo colombiano, advierten de un deslizamiento hacia un rumbo que las aleje de su principio de legitimidad, que lleguen a minimizarse en un esquema de “ciudadanización” de instituciones gubernamentales, como en el caso mexicano donde los elementos representativos o auténticos representantes de los ciudadanos son cooptados, o sea, separados del objetivo de constituir una real participación de la ciudadanía y todo termine siendo una simulación.

Los mecanismos de control social sobre el Estado y los poderes privados efectivamente promueven el aprendizaje ciudadano y amplían los ámbitos de la democracia, pero su existencia formal no posee una dinámica intrínseca que desemboque en una mayor calidad de

la democracia participativa. Antes bien, puede constituir una forma cristalizada de contención de la participación civil. Con una visión optimista se puede pensar en un proceso múltiple de desarrollo de las formas de control social sobre el Estado y de las formas de cogestión emprendidas por la sociedad organizada, condiciones que facilitaron la transición de la lucha armada a la negociación y la competencia democrática.³

Llegados a este punto cabe plantear la pregunta que se hicieron Patiño y Salinas: “¿La existencia de múltiples recursos de control a la gestión pública, entre ellos la Veeduría Ciudadana; garantiza menores índices de corrupción?” La respuesta es decepcionante, los mecanismos de control “han sido insuficientes, pues la corrupción como fenómeno que sangra las arcas públicas existe, y lo peor agudizan la crisis económica del país y hundien aún más a nuestra sociedad en el atraso” (Patiño González & Salinas Parrado, 2015).

Las experiencias de poder popular construido desde abajo, como en los casos brasileño, boliviano, venezolano y cubano que estudiamos en este libro, enseñan que la esencia de la democracia participativa no radica en la forma de la representación sino en el protagonismo de las clases populares, desde la conciencia de sus necesidades y la confianza en sus capacidades para que la acción colectiva remueva las desigualdades de poder y riqueza. De ahí nace el compromiso social, una nueva moral pública y la verdadera representatividad.

³ En 1917 se firmaron convenios de paz que incluyeron la inserción de las FARC en el ámbito partidario y electoral.

Los consejos de gestión de políticas públicas en Brasil

Democracia social desde la Constitución de 1988

En el contexto del agotamiento de los modelos tradicionales de intervención estatal y gestión de la administración pública brasileña, en la década de los 90 se confirmó la tendencia a la institucionalización de canales de participación de la sociedad civil. De los procesos de creación de nuevas y más democráticas relaciones entre el Estado y la sociedad civil han surgido instituciones participativas como consejos de gestión, conferencias, presupuestos participativos, participación en la planeación municipal, foros, cámaras sectoriales y otros (De Paula Duque & Carneiro, 2011). Esas instituciones constituyen espacios de inclusión política de segmentos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos de formulación y gestión de las políticas públicas.

Los Consejos de gestión de políticas públicas emergieron como una innovación institucional a partir de la Constitución de 1988, fueron considerados indispensables para la transparencia de recursos federales transferidos a los estados y municipios, piezas centrales en el proceso de descentralización y democratización de las políticas sociales. Surgieron por la presión y movilización de diversas fuerzas sociales democratizadoras después de la última dictadura en Brasil (1964-1985), cuyas reivindicaciones fueron incorporadas a la Constitución de 1988 con el propósito de abrir a la participación de los ciudadanos, individual y colectivamente, en la definición, control y fiscalización de las políticas públicas. Y han sido una forma de democratización del

poder gracias a la capacidad de los movimientos organizados de insertarse en la esfera pública.

Esta nueva institución constituye un espacio compartido entre la democracia representativa y la participativa. Desde el punto de vista de la democracia participativa en la gestión pública, los consejos son un complemento necesario a otras formas de representación política, tales como el presupuesto participativo y los organismos de contraloría social. Igual que ellos, los consejos introducen nuevas relaciones entre gobiernos y ciudadanos. Su importancia resalta comparándolos con una herencia colonialista, caracterizada por el clientelismo, nepotismo, favoritismo, compadrazgo y el intercambio de favores. Una cultura que envolvía las estructuras de poder local, regional, estatal y federal (Sayago & Serre, 2007).

La participación ciudadana implicó cambios en el régimen, la descentralización requirió una efectiva división del poder entre el gobierno y las colectividades locales ya que exigía la transferencia de poder decisorio a la administración municipal y a los agentes sociales, reconociéndoles autonomía para formular las políticas locales, planificar la satisfacción de sus necesidades y administrar sus recursos. Por eso descentralización y municipalización van ligadas.

En opinión de Doris Sayago y Agnes Serre “es la más importante innovación institucional de las políticas públicas en Brasil”, con potencial de transformación política, habrá que decir que solo después del modelo de Presupuesto Participativo (Sayago & Serre, 2007). En el mismo sentido, Luciana Tatagiba destaca que ha sido una experiencia inédita en el país: “En Brasil nunca fue posible el diálogo directo de la sociedad civil con el Estado, con vistas a la elaboración e implementación de políticas públicas.” Por fin la sociedad podía ser escuchada. Su principal innovación reside en su potencial para democratizar las instituciones, “por medio del aprendizaje de la participación” (Tatagiba & Sherrer, 2007, p. 253).

Efectivamente la descentralización refuerza el gobierno municipal, pero no se confunde con la transferencia de poder hacia los organismos sociales, pues las atribuciones que se les confieren son todavía limitadas. A pesar de ello se introduce en las esferas de decisión un elemento nuevo, la expresión directa de intereses sociales.

Democratizar todas las instituciones del Estado es mucho decir, particularmente se democratiza el gobierno municipal. Propiamente se trata de la inserción en el sistema institucional de un nuevo factor: los derechos de participación y la representación de la sociedad civil, pero de manera limitada, se restringe a determinadas políticas, determinados representantes y en un ámbito delimitado, pero eso significa un gran progreso. Las determinaciones de los gobernantes tienen un grado de restricción al obligarlos a tomar en cuenta las demandas civiles.

La democratización institucional consiste en la incorporación de la representación social portadora de voluntades, con ello modifica la gestión pública e incorpora nuevas instituciones en la estructura tradicional del Estado. Su caracterización es la siguiente:

Los consejos de gestión son una contrapartida al principio representativo constitutivo del gobierno y del poder legislativo. Son instancias deliberativas no ejecutivas, pero pueden obligar al Estado a elaborar normas de derecho en cogestión con la sociedad civil. Los consejos sirven para fortalecer la participación de la sociedad civil en la estructura del poder en cuanto a la formulación de la política pública (Perfil dos Estados Brasileiros 2012, 2012, p. 6-37).

Si extrapolamos el término “contrapartida” a la democracia representativa, la nueva figura podría entenderse como un componente del cuarto poder, el poder popular, tal como se ha definido en el caso de los consejos comunales en Venezuela

Entre otras innovaciones democráticas incorporadas en la Constitución de 1988, reformada en 2010, que materializan la participación popular en la gestión pública están las siguientes: 1) la fusión, incorporación o secesión de municipios “dependiendo de consulta previa, mediante plebiscito, a las poblaciones de los municipios concernidos” (artículo 18, § 4º); 2) la planeación municipal con la cooperación de las asociaciones civiles representativas (artículo 29, inciso XII); 3) la iniciativa popular de proyectos de ley sobre intereses específicos del municipio, la ciudad o el barrio, suscrito por al menos 5% del electorado (artículo 29, inciso X); 4) “El plan director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de

expansión urbana” (artículo 182. § 1º) (Constituição da República Federativa do Brasil, 2010) .

En materia de seguridad social, la Constitución establece: “comprende un conjunto integrado de acciones a iniciativa de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a salud, seguridad social y asistencia social”, y promueve el “carácter democrático y descentralizado de la administración mediante gestión cuatripartita, con participación de los trabajadores, de los empresarios, de los jubilados y del Gobierno en los órganos colegiados” (artículo 194. VII).

Asimismo, en materia de asistencia social establece el derecho de participación social en la toma de decisiones en un ámbito específico: “la participación de la población, por medio de organizaciones representativas, en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles.” (artículo 204. II.) Se da por supuesto que los gobiernos locales deben crear un consejo sectorial compuesto de representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y de la sociedad civil, pero el número de representantes de cada sector se dejó a las leyes secundarias. En el mismo artículo se fija en cuatro años el periodo de gobierno del ejecutivo local y su control por la Cámara Municipal.

De las definiciones constitucionales derivaron las leyes federales, estatales y municipales que regulan la creación de Concejos de gestión compuestos por representantes de la sociedad civil y los gobiernos (Araújo Fernandes & De Souza Bonfim Washington, 2006; Sayago & Serre, 2007). La representación municipal por secretarías supone la intervención de la representación social en las áreas especificadas de la administración, no en todas. La representación en el gobierno municipal crea un espacio ambivalente porque la representación social es parte del poder público, dentro del Concejo de Gestión la sociedad civil no posee pleno poder de decisión, en ese sentido no es una entidad autónoma.

Los consejos de gestión son de distinto tipo, algunos tienen poder de decisión más o menos amplio y en otros es restringido o no existe. Los Consejos pueden llegar a tener un carácter deliberativo cuando definen y norman la política a seguir; otros consejos tienen solo la

facultad de fiscalizar (supervisar, evaluar) la ejecución de las políticas públicas. Otro tipo de consejos tiene apenas carácter consultivo, aquí la autoridad escucha pero no está obligada a realizar las demandas del concejo. El verdadero empoderamiento institucional ocurre cuando se reúnen las facultades deliberativa y de fiscalización.

Solo se puede hablar de poder de decisión en los consejos cuando se les reconocen facultades deliberativas; los que se limitan a ejercer contraloría no participan en la toma de decisiones, como ocurre en las veedurías ciudadanas en Colombia y los ya desaparecidos comités de vigilancia en Bolivia, los cuales objetivan los derechos de intervención en las instituciones cuando solamente supervisan la ejecución de las decisiones.

El segundo criterio de clasificación depende de si su creación es obligatoria según la ley, o facultativo de la autoridad. Son obligatorios los señalados en la legislación federal en los sectores de salud, asistencia social, derechos de los niños y adolescentes, los cuales tienen el aliciente de ser un requisito para la transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios. Otro caso semejante es el de la vivienda, la legislación referida exige la formación del consejo para que el municipio reciba recursos, lo cual es un incentivo para crearlos. En cuanto a su funcionamiento, cada consejo elabora su reglamento interno, que luego de ser aprobado por el jefe del Poder Ejecutivo lo publica como decreto. Las resoluciones de cada consejo deben ser publicadas en el Diario Oficial.

Los consejos que no son obligatorios y cuya creación es aleatoria en los niveles estadual y municipal, son regidos por leyes específicas. Un ejemplo son los consejos de política urbana cuya obligatoriedad depende del Estatuto de cada ciudad.

En general la legislación impone en su composición el principio de paridad entre representantes del Estado y de la sociedad civil (Sampaio de Almeida & Araújo, 2004). En algunos casos la composición es tripartita, la Constitución de 1988 estableció el Sistema Único de Salud, que comprende a los Consejos de Salud mediante un mecanismo tripartito de gestión y control social de las políticas de salud compartido entre Estado, usuarios y profesionales. En general, la participación

social en los consejos es mediada por representantes ante los consejos, cuyo trabajo no es remunerado. El denominador común es la representación de organismos de la sociedad civil, que en diverso grado pasan de ser objeto a sujetos de la política.

Según De Paula y Carneiro, la mayoría de los consejos tiene composición paritaria, lo cual no garantiza que los diversos sectores sociales estén representados, tampoco el acceso es abierto, limita el número de participantes y tienden a presentar un perfil especializado conforme al carácter temático y sectorial de los consejos. Esas limitaciones pueden ser atenuadas, sugiere Tatagiba, mediante reuniones abiertas con derecho a voz pero sin voto y con audiencias públicas (De Paula Duque & Carneiro, 2011).

En torno al potencial democrático de los consejos, la crítica es escéptica pero con ánimo constructivo. Para De Paula y Carneiro dicha potencia es relativa porque la mayoría de los consejos no llega a tener facultades de formulación de políticas, pero sí de gestoría y, en alguna medida, de acompañamiento o evaluación participativa de las políticas en cuestión, aunque reconocen que aportan propuestas y directrices a la agenda gubernamental. Por su parte, Avritzer hace una evaluación más positiva, no obstante, de las limitaciones señaladas, y afirma que elaboran políticas públicas, ejercen un papel de control social al aprobar planes anuales de políticas públicas y ratifican la utilización de las finanzas municipales. A su vez, Raichelis les atribuye una mayor amplitud de facultades, son:

... instancias de deliberación, con fuerza legal para definir las prioridades de cada una de esas políticas, los públicos prioritarios a los cuales ellas deben destinarse, los patrones de calidades que deben ser garantizados en la prestación de servicios y, especialmente, (tienen derecho a) interferir y acompañar el destino de recursos y la ejecución presupuestal para la implementación de los programas y proyectos (De Paula Duque & Carneiro, 2011, p. 82; Avritzer, 2014, p. 84-85; Raichelis, 2003, p. 23).

Concuerdan con estas consideraciones Schevibiski y Gohn, para quienes la participación de la sociedad civil organizada tiene potencial para proporcionar una dinámica más democrática en la definición de las prioridades de asignación de recursos públicos en las políticas públicas. Su potencial radica en que abren espacios de democratización y descentralización del poder público que no ha sido desaprovechado, los consejos se multiplicaron en muchos municipios del país bajo distintas modalidades.

A su vez, Nuria Cunill describe un panorama positivo de los Consejos sectoriales, representaron, dice, una innovación por su amplitud respecto a las diversas esferas del gobierno, aunque menciona solo cuatro: asistencia social, educación, seguridad pública y derechos de los niños y adolescentes. Si bien no se circunscriben a un ámbito micro regional, su función está allí, combinan la integración territorial y sectores sociales, lo que les permite una comprensión más global de las respectivas políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales. Otros autores matizan esta opinión y señalan como una falla la dispersión temática que impide ver los problemas en su conjunto.

Cunill les atribuye más facultades de las que en realidad ejercen: por supuesto, las de deliberar, formular y aprobar políticas, así como el control de las acciones públicas en todos los niveles, pero añade las de asignar presupuestos y regular la prestación de servicios públicos y privados. En realidad estas últimas son atribuciones del gobierno. Asimismo, se excede al sostener que los consejos estén dotados de recursos para forzar la observancia por parte de la administración pública, como aprobar o no el presupuesto del área y distribuir los fondos correspondientes.

Los describe como de composición paritaria (sociedad civil-gobierno), abiertos a la participación de cualquier tipo de personas, pero la participación se canaliza por medio de sus organizaciones representativas. Otros investigadores han encontrado en ello una deficiencia en los espacios de participación directa de los ciudadanos, y la posición desventajosa de los no asociados. Por otra parte, da por hecho su carácter autónomo porque no precisan de personería jurídica otorgada por

el Estado, lo cual no es sino un requisito de formalidad que no alude a la sustancia. Supone que no pasan por mediaciones o intromisiones de intereses particulares, lo cual los pondría a salvo de reproducir “patrones clientelares en las relaciones Estado-sociedad” o del poder económico. Esto contrasta con la realidad, pues tales intereses particulares están representados en los consejos (Cunill, 2004).

El tipo de consejos más destacado es el de consejos de tipo obligatorio por la amplitud de sus atribuciones. Por ejemplo, en 1990 se aprobó el Estatuto del Niño y el Adolescente, ley federal fruto de la presión de movimientos y entidades que luchan por los derechos de este sector de la población; a partir de este se descentralizaron las políticas de protección mediante una red municipal, estadual y federal de consejos.

Este estatuto les otorga un conjunto de derechos: “a la vida, salud, alimentación, educación, deporte, entretenimiento, profesionalización, cultura, a la dignidad, respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria”, que obligatoriamente deben asegurar las familias, la sociedad y el poder público (artículo 4). Tienen preferencia en la formulación y ejecución en las políticas sociales públicas y esos derechos se hacen efectivos mediante un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales (artículo 86). La atención se realiza, entre otras directrices, mediante la creación de consejos municipales, estatales (estatales) y a nivel nacional, los cuales son “órganos deliberativos y controladores de las acciones en todos los niveles, asegurando la participación popular paritaria por medio de organizaciones representativas” (artículo 88) La función de los consejeros es de interés público y no remunerada. (artículo 89) (Lei Federal 8.69/1990, 1995).

La diversidad temática de los consejos ha traído como efecto indeseable la dispersión organizativa que impide una visión de conjunto de las políticas sociales, y espera una coordinación más estructurada en el futuro. No obstante, cuentan con dos mecanismos de articulación y participación a nivel de los estados y regiones: los Planes Directores Municipales y las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas.

Una importante institución participativa es la de los Planes Directores Municipales, denominado “diseño institucional de ratificación

pública” porque los actores de la sociedad civil no participan en el proceso decisorio, sino que son llamados a refrendarlo públicamente. No solo existe la obligación de llamar a audiencias públicas previas, lo más significativo es que sus resultados son vinculantes. Se iniciaron en 1982 como resultado de una amplia alianza de asociaciones de barrio, sindicatos, ONG y asociaciones profesionales, que entraron en disputa contra propietarios e inmobiliarias resistentes a los cambios en las zonificaciones. La obstrucción duró hasta 1996, cuando se aprobó el Estatuto de la Ciudad, donde se estableció que todas las ciudades con más de 20 mil habitantes debían tener Planes Directores Municipales “aprobados en audiencias públicas” (Avritzer, 2014).

En el caso de Sao Paulo había una gran convergencia entre sociedad civil y gobierno, la oposición provino de sectores conservadores; lo mismo sucedió en la ciudad de Salvador, por similares razones, el gobierno intentó aprobar un Plan sin consulta. Estos casos confirman la tesis de Leonardo Avritzer de la eficacia de “la utilización del diseño institucional de ratificación para impedir implementar a un gobierno conservador su política urbana sin antes negociar con la sociedad civil”. En contextos hostiles a la participación, “el diseño más capaz de anular políticas particularistas es el de ratificación pública” (Avritzer, 2014, p. 69-70).

Conferencias Nacionales de Políticas Públicas

Las conferencias nacionales de políticas públicas (CNP) son tan importantes para la democracia participativa brasileña que Thamy Pogrebinski las considera como “el mayor experimento participativo sostenido en Brasil en la actualidad”. Describe esta institución como “espacios participativos diseñados para deliberar sobre directrices para la formulación de políticas públicas en el ámbito federal. Son convocadas por el Poder Ejecutivo a través de sus ministerios y secretarías, se organizan de acuerdo con áreas y asuntos temáticos, y conllevan la participación igual de representantes del gobierno y de la sociedad civil.” Este proceso culmina en la producción de un documento final que

contiene las directrices para el diseño de una política pública y es resultado de un largo proceso de deliberación y formación de consensos entre el gobierno y la sociedad civil (Pogrebinski, 2016).

Estas conferencias relacionan la participación de los actores en los tres niveles administrativos, deliberan y elaboran directrices dirigidas al gobierno nacional y a los gobiernos de estados y municipios. Las conferencias proceden piramidalmente, comienzan en los municipios donde se formulan propuestas y eligen delegados para la siguiente fase estadual; en esta hay una elección indirecta, se eligen delegados y propuestas para la fase nacional, donde se reúnen representantes de la sociedad civil y del poder público de todo el país (Avritzer, 2014).

Las CNP surgieron en 1941 pero adquirieron su carácter participativo y deliberativo en los años que siguieron a la Constitución de 1988 y alcanzaron su plena realización después de que el Partido del Trabajo y el presidente José Ignacio Da Silva, Lula, gobernaron desde 2003. “A partir de ese año, las CNP se volvieron más frecuentes, amplias, inclusivas y extensas”: de las realizadas entre 1988 y 2010, 74 (73%) correspondieron al gobierno de Lula (2003-2010), un promedio de 9.2 conferencias en cada uno de sus ocho años de gobierno. Bajo el gobierno anterior de Fernando Enrique Cardoso, quien también gobernó ocho años con el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), de derecha, se llevaron a cabo 19, en promedio 2.3 por año (Pogrebinski, 2016).

Una actualización presentada por Leonardo Avritzer para el periodo 1941 a 2011 informa que se celebraron 125 conferencias nacionales, en 2012 se añaden otras 16. En las últimas 90 conferencias participaron al menos en algunas de las fases unas 6 millones de personas.

La composición de las conferencias es variable, en algunas se componen de 60% de delegados de la sociedad civil y 40% del gobierno; en otras la composición es paritaria, mitad de representantes de la sociedad civil y mitad del gobierno. Algunas incluyen representantes de los trabajadores afectados por el tema particular de política pública. Según Leonardo Avritzer en la composición de los participantes, predominan los representantes del sector social; por ejemplo, en las conferencias Nacionales de Control Social y Transparencia tuvieron una participación

de 60% de la sociedad civil, 30% del poder público y 10% de consejeros elegidos por otros consejos (Avritzer, 2014).

En los años cuarenta del siglo xx el movimiento de reforma de la salud, tradicionalmente fuerte, impulsó las conferencias en torno a ese tema, posteriormente se amplió el número de áreas sujetas a deliberación pública; desde la segunda mitad de los años noventa se ampliaron a los derechos humanos y seguridad social, hasta alcanzar cuarenta temas distintos, entre ellos educación, desarrollo pesquero y rural y los derechos de los grupos minoritarios. En el gobierno del Partido del Trabajo se introdujo el 70% de los nuevos temas abordados entre 1988 y 2010.

El 35.6% de todas las conferencias nacionales realizadas entre 1988 y 2010 se concentró en asuntos relacionados con grupos minoritarios y derechos humanos, aumentó la participación de mujeres, afrobrasileños, pueblos indígenas, miembros de la comunidad lésbica, gay, bisexual y de personas transgénero, personas con capacidades diferentes y jóvenes, entre otros (Pogrebinschi, 2016).

Un resultado de la ampliación temática fue el aumento de la diversidad de participantes y su número; se incluyeron los grupos sociales más diversos, representantes de la sociedad civil provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales, sindicatos, asociaciones empresariales y otros organismos.

En las 74 conferencias realizadas de 2003 a 2010 han participado aproximadamente cinco millones de personas. Por ejemplo, en la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Pública, llevada a cabo en 2009, participaron 524,461 personas, la mitad de manera presencial y la otra mitad por internet.

En todo el país, 514 municipalidades llevaron a cabo 266 conferencias municipales a las que asistieron 44,652 participantes. Cada uno de los 27 estados brasileños sostuvo conferencias, durante las cuales 17,439 representantes deliberaron sobre las pautas para las políticas públicas que se llevarían a discutir al ámbito nacional. Otra modalidad son las conferencias libres, realizadas por distintos sectores de la sociedad civil, sumaron 1,140 con la asistencia de un número mayor, 66,847 personas, al margen de las etapas local-nacional de las conferencias nacionales (Pogrebinschi, 2016).

En lugar de formular políticas públicas desde arriba con ayuda de expertos técnicos, el gobierno motiva a la sociedad civil a involucrarse en la tarea de diseñar nuevas políticas, “ambos actores se reúnen en las conferencias como compañeros en la tarea de organizar estas nuevas rutas para la democracia”.

Las conferencias no tienen un carácter decisorio sino deliberativo, normativo y representativo. En tanto deliberativas tienen el objetivo de formar consensos, la formación de opinión y voluntad política.

La deliberación comienza en los niveles municipal o regional (agregación de municipalidades), continúa en los 27 estados y concluye en la conferencia nacional. Algunas conferencias incorporaran las discusiones de “conferencias libres” organizadas por grupos de la sociedad civil o de las propuestas hechas en “conferencias virtuales”, a través de internet. Las CNP están abiertas a la participación ciudadana, en los últimos años son acompañadas de campañas de publicidad para invitar a la gente a tomar parte.

En el ámbito local se eligen delegados que participarán en los niveles siguientes, cualquiera puede asistir y cualquiera puede ser electo para delegado por los asistentes. El gobierno no tiene influencia sobre la elección de delegados de la sociedad civil. Las conferencias a nivel nacional suelen durar tres o cuatro días, pero todo el proceso toma cerca de un año (Pogrebinschi, 2016).

A su vez, la participación de la sociedad civil en las Conferencias nacionales se asocia a los distintos Consejos nacionales de políticas públicas, así como a los grupos de trabajo establecidos por los ministerios y las secretarías.

Las directrices aprobadas dan pie a acciones legales por parte del Congreso, lo cual puede medirse por el número de iniciativas presentadas; de 1988 a 2009 el 19.8% de las iniciativas propuestas por el Congreso fue consistente con las directrices generadas en las CNP, y 48.5% de las iniciativas constitucionales. Dichas directrices aparentemente son apoyadas por los partidos políticos” de izquierda y derecha, es decir, proponen iniciativas congruentes con las de las CNP. De ahí se concluye que superan las contradicciones tradicionales entre partidos (Pogrebinschi, 2016).

La cooperación entre actores sociales y políticos trasciende los límites electorales y los compromisos partidistas permitiendo la cercanía entre el Estado y la sociedad civil. Si bien las CNP son convocadas por el Ejecutivo son resultado de demandas de la sociedad respondidas de manera rápida. Esta cooperación es la que define las áreas y temas prioritarios, que se convertirán en planes y programas nacionales a ser implementados por la administración pública. No son mecanismos para legitimar a los gobiernos e implementar sus políticas, sino formas de mediación política capaces de redefinir la relación entre la sociedad civil y el Estado, por consiguiente del modelo de democracia liberal (Pogrebinschi, 2016).

El esfuerzo por la democratización institucionalizó mecanismos de participación como la Conferencias y Consejos de Salud, apertura indispensable para poder aplicar las políticas de elevación social. Esta necesidad se mostró desde el inicio del programa estrella con el que inició el gobierno de Lula, Hambre Cero, heredero de problemas de articulación de anteriores gobiernos y la frágil movilización social, se enfrentó con la “ausencia de organizaciones con capacidad para coordinar el proceso de movilización social en los municipios más carentes del país” (Mercadante, 2013, p. 287).

A partir de 2003 se emprendió la recuperación del crecimiento económico dando un nuevo énfasis a la participación social por medio de los consejos y conferencias y diversos instrumentos de políticas públicas. Ejemplo de ello fue el Pacto por la Salud firmado en 2006 por funcionarios y gestores de los tres niveles de gobierno, el cual perfeccionó los mecanismos de descentralización y de articulación de las políticas de salud, junto con mecanismos regionales de planificación, iniciativas de transparencia, control social y promoción de ciudadanía, entre otras medidas (Mercadante, 2013).

Por su parte:

Los grupos minoritarios aprovechan las conferencias para dar forma a sus preocupaciones y articular sus identidades, transformando la participación en representación, mientras que consiguen a) traducir sus demandas en políticas públicas implementadas por el Ejecutivo a pesar de no tener otros recursos de lobby o presión política, y b) convertir

esas demandas en ley sin necesidad de mediación de los partidos políticos (Pogrebinschi, 2016, p. 94-95).

En esas condiciones, Pogrebinschi puede afirmar que las organizaciones civiles no sean cooptadas ni se favorezca a algunas de ellas.

Su contribución a la democracia no está en duda, pero Pogrebinschi (2016) “advierde que las conferencias son vulnerables porque no están respaldadas por leyes, dependen “de la voluntad política de los gobiernos federales” (p.102), por lo tanto la posibilidad de la victoria electoral de partidos opuestos al PT podría eliminar a las conferencias y otras formas participativas.

Los diseños institucionales (consejos gestores, planeación democrática, conferencias de políticas públicas) por sí solos no generan democratización, eso depende de los actores participantes. Para De Paula y Carneiro dependen de la forma:

...como son articulados el diseño, la organización de la sociedad civil y la voluntad política de implementar esos arreglos (...) aún en los casos en que se presenta una sociedad civil activa y algún grado de compromiso del gobierno con una agenda participacionista, el diseño institucional puede limitar los potenciales y prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual (2011, p. 75).

Si el diseño es limitante, el gobierno lo obstaculiza, si la ciudadanía es pasiva no hay democratización posible, pero si la sociedad civil por sí misma se moviliza, los otros dos factores pueden retroceder. Se infiere que el diseño definitivo está a prueba, su consolidación está relacionada con el cambio en la relación de fuerzas favorable a los movimientos sociales.

Los consejos de políticas públicas han sido sobre todo instancias de representación y menos de participación directa de los ciudadanos, pero tienen el mérito de abrir los gobiernos locales a la inclusión de las voluntades provenientes de la sociedad. Su significación debe ser calibrada por el crecimiento cuantitativo en todo el territorio del país y en una amplia gama de sectores de la administración pública.

Dimensiones cuantitativas de los Consejos Gestores

Un aspecto singularmente importante es la diversificación de actividades de que se ocupan los Consejos, su ramificación refleja las principales preocupaciones de la población en su momento, que a partir de su creación influyeron en la política social y en la estructura de la administración pública.

La Ley estableció que los consejos debían instalarse en cada uno de los 27 estados, clasificados en 13 grupos temáticos, el resultado fue la creación de 351 consejos estatales, aunque los efectivamente instalados fueron 268, el 76%, cifra significativa siendo su etapa inicial.

Los 13 consejos temáticos son los siguientes:

Ilustración 1
Consejos Gestores



A esta lista se suman grupos de trabajo de acompañamiento e implementación de políticas para la población en situación de calle, un indicio de la posible apertura de un nuevo consejo temático (Perfil dos Estados Brasileiros 2012, 2012).

Si la misma regla de formar 13 tipos temáticos de consejos se aplicara en el nivel municipal, al multiplicar los 5,565 municipios existentes en 2012, deberían sumar 32,345 consejos municipales en 2012. Esa es la meta legal que llegaría a todos los municipios en todo el territorio

A consecuencia de la descentralización municipal las poblaciones se activaron para crear nuevos municipios: en 1988 Brasil contaba con 4,199 y en 2012 pasaron a ser 5,565, un aumento de 1,366 (32.5%) en 24 años. De acuerdo con el informe Investigación de Informaciones Básicas Municipales, en 1999 se contabilizaron 26 mil novecientos consejos municipales en el país, en promedio 4.9 por municipio. Diez años después había 25 mil quinientos, una cifra menor considerando los efectivamente instalados. Un indicio de su estabilización es el dato

de su duración, la media de tiempo de existencia es de más de 16 años (Perfil dos Estados Brasileiros 2012, 2012).

De lo anterior llama la atención el promedio de 5 consejos por municipio, lo que indica que se atiende a menos áreas de las trece estipuladas, lo que a su vez está relacionado con el bajo grado de participación. El deficiente número de la suma nacional de consejos en el país tal vez se atribuya a la obstrucción que realizan los gobiernos, un fenómeno del que se hablará más adelante. Más allá de estas cifras, es de resaltar la estabilización de los consejos como forma institucional, pero revelan la necesidad de resolver la deficiente participación ciudadana para alcanzar al menos la meta legal.

Algunas cifras muestran la importancia que había alcanzado la constitución de Consejos municipales en 2001, a una década de existencia: el número de municipios era 5,561 y el número de consejos municipales 26,859. Su presencia en los municipios era variable según sus actividades: salud 5,426; educación 4,076 y medioambiente 1,618. La mayoría se concentra en salud (95%), educación (91%), 71% de los municipios contaba con un consejo de niños y adolescentes, más 29% de medioambiente; otras actividades registran un menor número de consejos como en materia de asistencia, acción social y desarrollo.

Con mayor detalle, una encuesta reporta la diferencia entre consejos activos e inactivos: tomados en conjunto los consejos de salud, educación y medioambiente, estaban activos 86% (10,408), mientras los inactivos fueron 14% (712) (Sayago & Serre, 2007).⁴

Cada tipo de consejo cubre una necesidad social, por lo que la adición de áreas supone la cobertura de una gran parte de la población. Ejemplo de ello es el sector salud, según datos del Censo Demográfico de 2000, existían 4,861 Consejos Municipales de Salud (CMS) que cubrirían teóricamente a 156 millones de personas.

Otro aspecto de la cuantía de su presencia es el número de miembros de los consejos, en promedio 12 consejeros componían los consejos por especialidad-municipio, sumaban 60,828. En el siguiente

⁴ Con base en datos tomados de *Perfil de los municipios brasileños*. Investigación de Informaciones Básicas Municipales, 2001.

nivel, los 27 Consejos Estatales (CES) sumaban 720 concejales titulares; cada CES contaba entre 10 y 52 miembros. Sumados los municipales y estatales, el manejo de los consejos ocupa a 72 mil responsables, representantes sociales y funcionarios.

No solo alcanzaron una gran cobertura de la población sino de gran parte del territorio; es de hacer notar que surgieron desde las pequeñas localidades, el 73% estaba en ciudades con hasta 20 mil habitantes (Charles da Fonseca, Rasga Moreira, Bessa Fernandes, & Mazzei Suena, 2012).

Para ilustrar la amplitud de la cobertura, mencionaremos uno de los trece ejes temáticos: el de los Consejos Tutelares de la Infancia y la Adolescencia. Se definen como órganos permanentes y autónomos que actúan en el ámbito de la defensa de derechos de niños y adolescentes. Son responsables de hacer efectivos esos derechos, elaborar, aplicar y fiscalizar las políticas del sector. Su estatus es de órganos autónomos pero vinculados a las administraciones municipales, y todo municipio debe tener uno. Componen cada consejo cinco consejeros(as) elegidos por voto directo en las comunidades a las que pertenecen. Inicialmente el mandato duraba tres años, pero fue ampliado a cuatro en 2012. Según el Catastro Nacional de 2012, en Brasil existían 5,906 consejos tutelares, el 99% de los municipios contaba con ellos; solamente en 12 ciudades no existían y en diez estaban temporalmente desactivados (Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: histórico, objetivos, metodología e resultados, 2013). Casi se cubría la meta de un consejo por cada 100 mil habitantes.

Apenas comenzado el gobierno de Lula, la Ley Orgánica de Asistencia Social reemplazó en 2003 las políticas asistencialistas, clientelares y paternalistas por una concepción de derechos de la ciudadanía en materia de política de seguridad social. En este sector los consejos fueron producto de la presión de los sindicatos de profesionales. Otras áreas temáticas también mejoraron, en 2001, después de una década de movilizaciones se aprobó como regla federal el Estatuto de la Ciudad, que fomenta la gestión participativa en la política urbana federal, estadual y municipal, gracias al cual se creó un sistema articulado de consejos responsables de políticas ambientales y

también los comités de cuencas hidrográficas (Sampaio de Almeida & Araújo, 2004).

Siendo muy significativas las cifras anteriores, revelan que aún faltaba mucho para cubrir todos los municipios, alcanzar mayor diversificación respecto de las trece áreas de actividad y ampliar el número de participantes.

En 2005, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social acompañado de su respectivo Consejo Gestor y con la participación popular en el proceso de implementación de la política de vivienda; significó una conquista de los movimientos sociales ligados a la lucha por la vivienda. En el ámbito del desarrollo espiritual del pueblo, la nueva política cultural adquirió un carácter democrático y participativo con la interlocución de múltiples actores sociales y gubernamentales. La iniciativa más importante fue la Primera Conferencia Nacional de Cultura celebrada en 2005, donde se formularon las directrices para la elaboración del Plan de Cultura; en 2010 se celebró la II Conferencia. El Plan Nacional de Cultura aprobado por el Congreso Nacional resultó de un intenso proceso de consulta pública, produciendo una implicación entre el gobierno y la sociedad civil desde 2003 (Mercadante, 2013).

Consejos de salud

En Brasil se instituyó en 1990 la Ley de Consejos de Políticas Públicas en el área de la salud, gracias a la convergencia de los movimientos sanitaristas y del movimiento popular. Desde el inicio del primer mandato de Lula (2002-2006), el sistema de salud profundizó el modelo federalista y de participación social; promovió orientaciones como la regionalización, mecanismos de gestión democrática, transparencia y control social. En 2006 se firmó un Pacto por la Salud al que en 2009 ya se habían adherido todos los estados y 2,841 municipios (Mercadante, 2013).

Fueron diseñados como órganos colegiados de carácter permanente, deliberativo y de composición paritaria; su principal atribución

es propiciar la participación de la sociedad civil organizada y de los usuarios en la deliberación institucionalizada. El sector salud cuenta con una estructura de tres niveles: el Sistema Único de Salud (SUS), los Consejos Estaduales de Salud (CES) y los Consejos Municipales de Salud (CMS). Con el fin de forzar la obligatoriedad de su creación se estableció la sanción de suspender la transferencia de recursos públicos federales a aquellos municipios que no practicaran la participación.

Los Consejos Municipales debaten las políticas de salud en reuniones ordinarias y extraordinarias, en comisiones y grupos de trabajo. Funcionan con reglas definidas, estructura física, equipos, apoyo técnico y administrativo, presupuesto propio y autónomo, entre otros elementos. Funcionan por ciclos que comprenden: formación de la agenda política, implementación, monitoreo, evaluación y fiscalización. La participación más adecuada sería la de actuar en la etapa de formulación de las políticas, lo que les daría a los consejos mayor posibilidad de intervenir en las siguientes etapas (Charles da Fonseca, Rasga Moreira, Bessa Fernandes, & Mazzei Sucena, 2012).

La representación social en los Consejos Municipales de Salud es algo diferente a otros tipos de consejos porque comprende la representación de los usuarios junto con la de los trabajadores de la salud y prestadores de servicios; cada uno de estos sectores cuenta con un número de representantes. Con el fin de incentivar la participación de la población se ha buscado que los concejales (consejeros) sean representativos de los organismos y sectores sociales que los componen, evitando la perpetuación de liderazgos y privilegios de las mesas directivas de los Consejos (Charles da Fonseca, Rasga Moreira, Bessa Fernandes, & Mazzei Sucena, 2012; Avritzer, 2014).

Sin embargo, se observan desviaciones de la norma, formalmente los Consejos Municipales de Salud no están subordinados a las jerarquías político administrativas, en la práctica se ha favorecido a las entidades sociales mejor organizadas, lo cual puede inducir a privilegiar las políticas que más les interesan, ocasionando distorsiones en su capacidad de representar el conjunto de usuarios así como la legitimidad de sus acciones (Charles da Fonseca, Rasga Moreira, Bessa Fernandes, & Mazzei Sucena, 2012).

La intención de darle mayor representatividad y competencia a los consejos en general está relacionada con la búsqueda de mayor intensidad de la participación ciudadana. Al respecto L. Avritzer (2014) afirma, “que en los casos en los que el diseño institucional de abajo hacia arriba es exitoso, el diseño de distribución del poder también lo es” (p. 63); sin embargo, hay casos en los cuales el diseño de distribución es implantado desde arriba en ausencia de una sociedad civil fuerte, aun contra la voluntad de la sociedad política.

Al respecto examina un caso exitoso por su diseño de abajo a arriba, el Consejo de Salud en la ciudad de San Pablo; la parte social representa a las asociaciones civiles ligadas a la salud más que a las regiones. Posee atribuciones normativas y deliberativas, entre ellas la aprobación del Plan Municipal de Salud. La administración municipal obraba en sentido contrario, intentó intervenir en la composición de la representación incluyendo a proveedores privados de servicios como parte de la representación social y crear artificialmente asociaciones de salud con el objetivo de llenar las cuotas de la representación social. La sociedad civil respondió reelaborando el estatuto del Consejo precisando el concepto de representación, ahora las asociaciones deberían tener una antigüedad de 12 meses, sus objetivos y prácticas deberían estar relacionadas con la salud, con énfasis en el usuario. Así se resistió a la tentativa del gobierno de desnaturalizar a la instancia representativa (Avritzer, 2014).

El caso contrario ocurrió en el Consejo de Salud en la ciudad de Salvador; ahí se intentó diluir la presencia ciudadana introduciendo otros actores, se introdujo a la Arquidiócesis de la ciudad, a la Asociación Comercial, además asociaciones ligadas a la raza negra. Esta composición afectó el peso de la representación social en el Consejo y su capacidad deliberativa. En este caso “la debilidad de la sociedad civil y la hostilidad del sistema político llevan a un Consejo inefectivo” (Avritzer, 2014, p. 65).

Formalmente cada CMS debe elaborar un Plan Municipal de Salud (PMS) con la participación de los segmentos sociales representados; su función es planificar las acciones y servicios de salud en cada periodo de gobierno. El Plan debe contener las directrices, prioridades, objetivos, metas, estimación de recursos y gastos, estrategias de acción y

compromisos de gobierno para el sector. El criterio de evaluación del uso de ese derecho es el grado de intervención social en cada uno de esos ocho rubros.

Pero hay un problema de origen, se encontró que en 12% de los municipios no había Plan Municipal y en 46% se aprobó el plan elaborado por el ejecutivo municipal; solo en 30% la definición del Plan fue acordada entre el Consejo y el ejecutivo municipal. Para subsanarlo, Da Fonseca recomienda a los usuarios “buscar los mecanismos de articulación, presión y aun sanción, que les garantice autonomía y participación”, y a los sindicatos que busquen su articulación y directrices comunes de actuación.

Ya que la información tiene el potencial de motivar a la población a que participe, sugiere que los CMS cumplan con su función de informar a la sociedad sobre la situación epidemiológica, el funcionamiento de los servicios de salud, la aplicación de las acciones públicas, la divulgación de resultados de licitaciones y de los precios cobrados por los contratistas, entre otros aspectos (Charles da Fonseca, Rasga Moreira, Bessa Fernandes, & Mazzei Sucena, 2012).

Consejos de medioambiente

Un ejemplo de intensa participación civil y concertación es el Consejo Municipal de Defensa del Medioambiente en el municipio de Vitória. Fue creado en 1989 y se reunió por primera vez en 1990, apoyado por 96 entidades ambientalistas. Su prerrogativa legal es deliberar y opinar sobre la política municipal de medioambiente. Forma comisiones de trabajo para dar seguimiento a los proyectos municipales o privados que puedan influir de alguna forma en las condiciones ambientales de Vitória (Tatagiba & Sherrer, 2007).

Es un órgano de composición paritaria entre estado y sociedad civil, 13 representantes gubernamentales y 13 representantes sociales. Forma parte de la representación oficial, además de las secretarías, la universidad estatal. La representación social es plural, incluye: organizaciones populares y comunitarias, entidades ambientalistas,

organizaciones profesionales de áreas afines, la federación de trabajadores de industrias y la federación de industriales.

El hecho de que los miembros se renueven cada dos años tiene su inconveniente, dice Tatagiba, “el conocimiento adquirido por los miembros durante dos años es desaprovechado (...) los que no poseen conocimientos de la legislación acaban dependiendo de los técnicos del municipio” y eso dificulta la autonomía de los consejeros. El aspecto positivo es la participación de la Universidad porque ayuda a superar la falta de capacitación (Tatagiba & Sherrer, 2007).

La posición de los representantes no gubernamentales no es de sumisión, expresan claramente sus demandas; contribuyen al clima de concertación aquellos funcionarios que adoptan los valores ambientalistas y llegan a identificarse con la militancia ambientalista. El éxito relativo en el municipio de Vitória se debe a la importancia que le ha dado el gobierno municipal al Consejo; mediante auditorías a empresas se le ha obligado a adecuarse al código ambiental municipal, y eso ha contribuido a la disminución de la degradación y contaminación ambientales.

Pero esa no era la situación de otros consejos, Tatagiba y Scherrer señalan la dificultad que tienen gobiernos históricamente patrimonialistas para aceptar la intervención de la sociedad. “En los estudios sobre las experiencias de los consejos en el país se observan los mismos problemas: diálogo limitado con el Estado, pocos conocen el funcionamiento estatal y las leyes del sector”; la lógica centralista y burocrática del Estado “tiende a buscar el vaciamiento del poder y la instrumentalización de los concejos” (Tatagiba & Sherrer, 2007, p. 258-259).

Los casos antes descritos muestran cierta distancia entre la norma y el funcionamiento real, abreviando, se puede decir que hay grados de inserción institucional y grados de participación en las decisiones. Los polos de la cuestión son, por un lado, los consejos donde ha sido posible practicar a plenitud las funciones institucionales; en el otro polo se encuentran casos donde se afirma la tendencia a quedar subordinados a los gobiernos municipales asociados a órganos de representación de grupos con poder, en detrimento de la sociedad civil, particularmente de los segmentos con mayores carencias. En el siguiente apartado

se aborda este segundo polo, o más precisamente, la crítica a la desviación del modelo jurídico-político.

Crítica al funcionamiento institucional de los consejos de políticas públicas

La institucionalización de la participación de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas tal como la ley dicta difiere de su funcionamiento real por diferentes causas. En su desarrollo aparecen disfunciones respecto al modelo jurídico y a las aspiraciones democráticas; aquí presentamos algunos aspectos deficitarios que al relacionarse entre sí trazan tendencias de un síndrome. La crítica hecha por investigadores prefigura lo que podría ser una segunda etapa en la evolución de los consejos de políticas públicas.

La institución participativa nace a contracorriente de la tradición autoritaria del sistema político brasileño, que siendo excluyente fomenta la indiferencia de los ciudadanos respecto de los asuntos públicos, pese al supuesto de que deberían movilizarse por demandas sociales causadas por la desigualdad económica y política. El cumplimiento de las funciones de los consejos difiere según se trate de los que tienen carácter obligatorio y deliberativo, de aquellos otros con un marco normativo más laxo donde no se exige paridad, la representación social es minoritaria y sus resoluciones no son vinculantes. En ambos tipos no se garantiza del todo el equilibrio entre representación gubernamental y representación social en la toma de decisiones.

Con el fin de esbozar un cuadro de conjunto de la crítica a las deficiencias tomamos las evaluaciones elaboradas por varios autores sobre algunos tipos de consejos en ciudades específicas. Las opiniones que fusionamos provienen principalmente de Luciana Tatagiba (2005), Renata Schevisbiski (2012), María Gloria Gohn (2002) y Sayago & Serre (2007).

Los problemas más frecuentemente observados se agrupan en varias categorías de análisis: heterogeneidad de la composición multisectorial y pluriclasista, limitada capacidad de deliberación y decisión,

subordinación al poder, deficiente representatividad, falta de capacitación, desigualdad de recursos, y problemas de escala.

Heterogeneidad de clases y sectores

La cuestión de la paridad entre representantes de la sociedad civil y representantes gubernamentales oscurece la composición más bien tripolar, si consideramos que en la parte de la sociedad civil están representados los grupos de poder económico como tales. En otros diseños el sector empresarial, el llamado mercado, juega aparte de los consejos ciudadanos, no tienen la contradicción adentro, sino que se confrontan en instancias externas (por ejemplo, en consejos económico-sociales multipartitos o en los parlamentos). En el caso brasileño las tres partes actúan dentro del consejo, de este hecho resulta la necesidad de hacer pública la disputa real entre interés divergentes, al menos lo necesitan los sectores populares concernidos en las políticas públicas pues dependen de la información pública, lo cual cuenta para alcanzar mayor equilibrio en la toma de decisiones.

En el consejo están reunidos una variedad de actores e intereses: sectores populares entre ellos usuarios y trabajadores, los funcionarios municipales que obedecen a fuerzas políticas, representantes de empresarios, contratistas, élites locales. La dificultad radica en poner de acuerdo intereses divergentes, no se cuestiona el principio de pluralidad porque los mismos intereses populares son heterogéneos; frecuentemente actores gubernamentales rechazan la diversidad de grupos sociales, muchas veces urden dispositivos legales para excluir a priori de los consejos a representantes de grupos populares.

Deliberación cuestionada

Un tipo de consejos es de carácter deliberativo y sus decisiones son vinculantes, sin embargo, diversos estudios lo ponen en duda, sostienen que se ha reducido su papel, p poseen baja capacidad para innovar

las políticas públicas por iniciativa de la sociedad civil; la participación es más reactiva que propositiva a causa de la inclinación de las autoridades a despolitizar y vaciar de contenido a los consejos.

El carácter deliberativo del proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, en una serie de casos, es discutible por la ausencia de debate, lo común es un cierto consenso o armonía, contrario a las expectativas de deliberación democrática que hace de la explicitación de los conflictos uno de los elementos centrales. Es indicativo de lo que sucede en consejos del sector salud lo observado en el Consejo de Derechos de los Sidosos: ausencia de deliberación sobre sus políticas y el asistencialismo que lleva a considerar a los usuarios como favorecidos por el Estado y no como portadores de derechos (Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: histórico, objetivos, metodología e resultados, 2013). Tatagiba menciona al respecto que en el Consejo Municipal de Salud de Curitiba, más de la mitad de los asuntos de la agenda no genera debate y en 54.5% de los casos estudiados el debate no tuvo consecuencias (Tatagiba L., 2005). Por otro lado, no es desdeñable que el otro 45% del mismo caso corresponda a consejos donde la representación social efectivamente toma las decisiones.

La dificultad deliberativa de los consejos se explica por la centralidad del gobierno habituado a imponer unilateralmente sus intereses temáticos en la elaboración de la agenda. Los consejos de Paraná muestran el predominio de los asuntos del sector público en detrimento de los intereses sociales, lo cual facilitan muchos reglamentos que conceden al presidente del consejo, frecuentemente el representante del Ejecutivo, la prerrogativa de elaborar la agenda a ser discutida (Gohn, 2002). Esa actitud refleja una divergencia en la orientación de las políticas al definir qué es lo relevante porque para los representantes del gobierno “formular políticas públicas” significa trazar grandes directrices, mientras para los organismos sociales lo relevante es responder en forma efectiva a las necesidades de la población.

Subordinación al poder

Las investigaciones citadas señalan una posición desigual del gobierno local, por un lado débil frente a las élites, ancladas en el clientelismo y el personalismo, y por otro excluyente de la participación civil. Según la valoración de Sayago y Serre (2007):

... a pesar de que los consejos son deliberativos, ellos han sido apenas una realidad jurídico-formal y muchas veces más un instrumento en las manos de prefectos y de las élites, principalmente en municipios sin tradición organizativa y asociativa”, “en muchos casos, la captura de los Consejos por las élites, los transformó de un campo de representación en campos de negociación de intereses corporativos en busca de recursos públicos”, muchos de los consejos se constituyen con ese fin (p. 43).

Una constatación de dicha captura la proporciona Avritzer, en los casos de los consejos de salud en ciudades pequeñas, la presidencia es ocupada por el secretario municipal en 40% de los casos; de ahí que se haya vuelto una bandera relativamente generalizada en el área de salud que la presidencia sea ocupada por miembros de la sociedad civil (Avritzer, 2014).

Los fenómenos de cooptación y elitización se reflejan en la ambigua posición de los consejos en el conjunto de la institucionalidad. Tata-giba y Schevibiski opinan que eso se debe a la baja aceptación por los gobernantes. Los consejos se miran como una institucionalidad paralela, con poco o ningún efecto democratizador sobre el Estado. Existen dificultades para que las deliberaciones sean acatadas por el Estado, en determinadas situaciones se ha recurrido al Ministerio Público para su cumplimiento; estos autores concluyen que “los consejos parecen estar más capacitados para impedir al Estado transgredir, que para inducirlo a actuar” (Schevibiski, 2012, p. 10).

Los consejeros (gestores) gubernamentales se resisten a compartir el poder, cuestionan la legitimidad del consejo comparada con la conferida en las urnas al gobierno electo. Esta mentalidad influye en la indefinición de la posición ocupada por los consejos en el conjunto del

sistema político, porque en la relación Estado-sociedad la actitud oficial está permeada por el autoritarismo (Gohn, 2002).

La marginación de la parte social se expresa de varias maneras. La importancia que se dé a la participación ciudadana depende del proyecto político del gobierno; la orientación política e ideológica del Ejecutivo determina la relación con los usuarios, algo importante porque los funcionarios definen la naturaleza del apoyo. La influencia de los gestores oficiales aumenta por su trayectoria en el sector público, los hace ver como una categoría profesional, los especialistas; influyen en el proceso de decisión porque disponen de más información para la implementación de las políticas (Schevisbiski, 2012). La vulnerabilidad de los consejos se acentúa por la actitud desdeñosa de los funcionarios hacia los representantes sociales quienes no se involucran con las temáticas discutidas.

Mientras los representantes del gobierno son permanentes en su esfera, los civiles por reglamento solo duran dos años en la función, una alta renovación que está más ligada al celo de la representatividad que a un afán de aumentar la participación. Sus principales efectos negativos ya fueron mencionados en el caso Consejo Municipal de Defensa del Medio Ambiente del municipio de Vitória, les toma tiempo a los consejeros populares capacitarse, pero ese conocimiento adquirido se pierde a los dos años, los nuevos representantes elegidos tienen que recomenzar su capacitación. La falta de conocimientos lleva a depender de los técnicos del municipio, con la consiguiente falta de responsabilidad directa de los representantes de la sociedad civil y el deterioro de la función.

Los consejos de políticas públicas se abren paso dificultosamente dentro de un régimen renuente a adaptarse a la democracia participativa; a su vez, el movimiento social no puede renunciar al realismo político: o se empeña en imponer la nueva institución o fracasa la democratización. Tatagiba describió ese régimen en dos estudios realizados en 2002 y 2005 y encontró que el hecho determinante en el proceso decisorio son los acomodados políticos, los cambios electorales y la corrupción, que continúan imperando en la orientación del presupuesto. Su carácter público choca con una cultura política marcada por la apropiación privada de los bienes públicos. El derecho

a “formular políticas públicas” acaba dependiendo de la variable relación de fuerzas en esta coyuntura. En esa relación se resuelven la existencia y la efectividad de los financiamientos (Tatagiba L. , 2005; Schevisbiski, 2012).

Deficiente representatividad

La relación restrictiva y excluyente del gobierno hacia los consejos afecta la representatividad de los consejeros civiles, por efecto de tres políticas adversas: 1) el mantenimiento de relaciones clientelistas, junto con el intercambio de favores y el incumplimiento de derechos para todos, temas sobre los que no abundan las investigaciones; 2) la cooptación de los representantes sociales, razón por la que muchos de los representantes civiles son percibidos como servidores públicos y; 3) la suplantación de la representación popular por organizaciones empresariales, mientras se excluye deliberadamente a otros sectores reduciendo la pluralidad (Gohn, 2002).

Por efecto de esas prácticas se produce la tendencia de ciertos consejos a perder su función representativa volviéndose espacios de intereses parciales de un determinado movimiento, organización o institución. Raichelis y Chaia confirman que existen consejos integrados por personalidades escogidas por los gobernantes, con el consecuente abandono de la práctica de control social; en muchos casos el Ejecutivo escoge a los organismos que formarán parte de ellos, lo cual rompe con el principio de representación de la sociedad civil y la relación entre representantes y representados. De esa situación Raichelis concluye que los consejos no conseguirán cumplir con sus finalidades sin la participación de los segmentos populares de la sociedad civil, que no han conseguido incidir en el rumbo de las políticas sociales y redefinir las prioridades.

Otro aspecto de la separación entre representantes y representados lo auspician los mismos representantes civiles, cuando tienden a la profesionalización o permanencia de los consejeros en los mismos cargos, o cuando circulan en varios consejos sin identificarse con sus

temáticas, incluso cuando operan en ciudades diferentes; una vez terminado su periodo no siempre vuelven a su base de origen.

Del lado de la sociedad civil se observan problemas con la representatividad: a) la elección directa en asamblea de los miembros de la asociación no es un método generalizado; b) la elección de representantes de los organismos participantes ha sido poco participativa porque las elecciones han tenido poca divulgación; c) debido a la debilidad de la relación consejero-organismo social, muchas de sus decisiones son consideradas como meros compromisos personales; d) conforme a una muestra de consejos, un gran número de consejeros de la sociedad civil, trabajaban en el servicio público, quizás por la mencionada debilidad (Schevisbiski, 2012; Tatagiba L. , 2005; Vera M., 2003).

Con el fin de corregir estas dificultades que afectan la legitimidad de los consejos, un factor clave en el cumplimiento de sus fines, Tatagiba sugiere cinco medidas: 1) incluir a las personas, grupos o asociaciones afectadas por las políticas a ser implementadas; 2) que la representación refleje el perfil sociodemográfico de la población; 3) representación de las principales posiciones en disputa; 4) usar principios de acción afirmativa a favor de los ciudadanos; 5) ofrecer incentivos capaces de estimular la participación de grupos vulnerables (Schevisbiski, 2012). Todas estas medidas reforzarían la representatividad y contribuirían a modificar en cierta medida al diseño jurídico original, aunque la clave sigue estando del lado de la sociedad movilizada.

Falta de capacitación

La representación social es vulnerable por la falta de capacitación de los consejeros en dos aspectos políticos, primero, el desconocimiento del funcionamiento de la máquina administrativa, indispensable para el ejercicio de sus funciones, lo cual los pone en desventaja frente a los representantes gubernamentales; segundo, la formación política en términos de la cultura política participativa y habilidades de negociación en un ambiente donde juegan diversos intereses.

Pero no todo es desconocimiento, la sociedad acumula saberes en infinidad de asuntos, y el más destacado es la conciencia de los cambios que desea. Apelando a la colaboración de muchos ciudadanos se resuelve el problema de la sobrecarga de los representantes que deben repartir su tiempo en capacitación técnica y política y a la vez ocuparse al mantenimiento del vínculo con las bases representadas. La combinación de una débil participación y el alejamiento de los representantes de sus bases hace más apremiante la capacitación, ya que la movilización social determina al saber técnico.

El otro lado del desconocimiento se encuentra en las burocracias locales, que en muchos casos no están preparadas en cuestiones de lo social, les falta infraestructura para atender las demandas, sobre todo necesitan educación acerca de la democracia participativa.

Desigualdad de recursos

Además de la falta de capacitación, los consejeros civiles se encuentran en desventaja debido a la desigualdad de recursos frente a otros actores participantes en cuanto a ingresos o escolaridad, deficientes capacidades organizativas de los organismos sociales, en cuanto al compromiso y la cultura política. Pero dichas asimetrías pueden ser compensadas, como lo demuestra el caso del Consejo Municipal de Salud en Curitiba, allí los representantes de usuarios acumulan mayor cantidad de recursos políticos, como son la afiliación y militancia partidaria, lo que aumenta su capacidad de influencia política en el Consejo (Schevisbiski, 2012).

La función de los consejos de políticas públicas se ve trabada por el mismo diseño de los consejos, funcionan más como representación que como participación ciudadana; el protagonista es el consejero, en tanto que la participación directa de las personas se reserva a los foros y asambleas. La cuestión es cómo reforzar la relación entre la base social y sus representantes, problemas superables recurriendo a mecanismos de democratización, sin dejar de ser un reto tomando en cuenta el nivel de pasividad política de la población, a su vez

fomentada por las prácticas clientelares y asistencialistas, obstáculo fundamental para desarrollar una cultura política ciudadana con perspectiva emancipadora.

La enumeración de problemas expuestos en este apartado describe las dificultades que han atravesado los consejos en la materialización de la nueva institucionalidad, no obstante, permanece su definición republicana y la persistente intervención de organismos de la sociedad civil, lo cual ofrece una base firme para suponer que más adelante se modifique el anterior diagnóstico negativo. El centro de atención es desarrollar la participación popular en la formulación y fiscalización de un conjunto de políticas del gobierno. La experiencia acumulada permite ahora hacer correcciones al modelo

Problemas de la escala

Se ha vuelto un lugar común la tesis de que entre más pequeña es la comunidad es más factible practicar la democracia participativa, al respecto Avritzer demuestra que no es así: en las ciudades de más de 100 mil habitantes existe una tradición asociativa más fuerte que la militancia en sindicatos y partidos; existe una participación relevante a nivel local a través de los presupuestos participativos, Consejos, Planes directores y conferencias nacionales. En 123 consejos analizados de 39 ciudades, el 95% tiene plenarias y 82% cuenta con comisiones temáticas. En municipios grandes los Consejos reflejan la existencia de movimientos sociales importantes; la sociedad civil tiene mayor capacidad deliberativa y de influencia.

En la pequeña escala, en ciudades pequeñas, la pobreza sigue determinando la participación, sin embargo, son más propensas al clientelismo y a la dependencia política; se observa mayor presencia y poder de los gobiernos locales en detrimento de la sociedad civil. Avritzer hace notar deficiencias importantes de coordinación, a los consejos les faltan estructuras más participativas que mejorarían la inclusión como las mesas temáticas o las conferencias municipales. Finalmente, señala la ausencia de reglas claras que aseguren el

marco democrático de interacción entre poder público y sociedad civil (Avritzer, 2014).

Evaluación y redefiniciones

En la perspectiva del desarrollo progresivo de la participación de la sociedad civil en la orientación de las políticas públicas y de su consolidación dentro de las instituciones, para hacer contraste, se enfatiza el lado disfuncional o lo que se pueden llamar desviaciones del modelo o contradicciones generadas por la tendencia a la absorción por el Estado. El conjunto de las modificaciones que se proponen dan pie a reordenar la agenda de reformas, a fijar metas más altas, prefigurando una redefinición del modelo jurídico original. Se trata de una doble redefinición en la esfera de autoridad de los consejos y en la esfera institucional del Estado, llevando más adelante la descentralización a favor de los consejos sectorial y territorialmente, y la gestión con los órganos administrativos.

A diez años de prácticas concejales algunos de sus defensores se plantearon repensar y corregir las concepciones iniciales. Los consejos sectoriales por sí solos no son suficientes para alcanzar el poder de control social, debido a su fragmentación y falta de articulación, pero también por la minimización de su influencia que pretenden los gobiernos de cualquier partido. Los concejos corren riesgos similares a los otros tipos de organismos de gestión, planeación y control sociales, principalmente la persistente intención a ser cooptados por las élites y el riesgo de ser subordinados al aparato gubernamental con la consiguiente disminución de representatividad social. Ante el problema observado de la resistencia de los gobiernos locales a la implantación de los consejos, lo primero que se pone a debate es la acumulación de mayor fuerza social que la de los gobernantes.

La reorganización institucional para dar cabida a la participación ciudadana es una variable dependiente de la redistribución del poder político. La cuestión es cómo hacer para vencer la resistencia de los gobiernos, tanto conservadores como populares, a gestionar las

políticas públicas, es decir, para compartir el poder de decisión, pues en parte las dificultades por las que atraviesan los consejos provienen de las discontinuidades políticas y administrativas debidas a la alternancia de partidos, como ha ocurrido en el gobierno de San Pablo.

Una estrategia de consolidación en una nueva escala se plantea en tres planos, el primero y más determinante es la articulación de las fuerzas sociales entre sí, las organizaciones sociales y de ciudadanos, la socialización mediante asambleas y foros donde decidan aquello que deben representar los consejeros. El segundo consiste en la articulación entre los consejeros sociales del conjunto de las áreas. El tercero, resultante de los anteriores, es coordinar el sector social con la administración pública. El municipio tendría que crear un mecanismo que comprenda todas las áreas, coordinado con el órgano que aglutine a todos los consejos, para de ese modo construir una agenda común.

Pedro Pontual (2003) pone como ejemplo de esa posibilidad el caso de Santo André, municipio perteneciente al estado de San Pablo, donde en cada secretaria hay un consejo; cuenta con la Secretaría de Participación y Ciudadanía con la función de coordinar al conjunto de políticas de los consejos, discute las directrices comunes, acompaña la implantación del conjunto de consejos, propone formas, agendas comunes y procesos de formación. De esta manera se integran los programas y las acciones de las secretarías de gobierno aplicados en un mismo territorio o, como lo refiere el autor, “todo junto, al mismo tiempo y en un mismo lugar” (p. 4). Tal sistema participativo exige absoluta transparencia de la información pública, que no sea fragmentada ni sectorizada.

Del lado de la sociedad civil (organizaciones, movimientos, ONG), la propuesta de Pontual gira en torno a la articulación intersectorial de los representantes ante los consejos. Deben salir del límite temático, tener la voluntad de constituir foros y redes, con una agenda común. De nuevo aduce el caso de Santo André, donde se consiguió articular al conjunto de las representaciones sectoriales y del gobierno; en esa dirección van los foros y comisiones integrados por representantes de los diversos consejos para elaborar políticas integrales. Además, sobre una misma área, se reúnen consejos de todos los tipos a discutir con

un enfoque intersectorial y se realizan encuentros regionales e interregionales. Todo esto es una construcción dentro de un plan estratégico a 20 años (Pontual, 2003).

Chaia Insiste sobre este punto, ver la ciudad como un todo, el diálogo entre consejos y firmar una agenda común con los secretarios y el prefecto, para que la administración pública asuma su responsabilidad; la fiscalización deben hacerla los ciudadanos, no debe confiarse solo a especialistas (Vera M., 2003).

En cuanto al reconocimiento político, Chaia observa que la importancia de los consejos en la gestión municipal depende de la relación que tenga con la prefectura o con la actitud de los funcionarios. Existen representantes de distintas Secretarías que no se involucran con las temáticas discutidas; ocurre también una gran renovación de los representantes del gobierno en los consejos. Esos fenómenos causan la falta de responsabilidad de los representantes tanto del gobierno como de la sociedad civil, lo cual pone en riesgo la viabilidad de su trabajo. Las soluciones que ofrece permanecen en el ámbito institucional más que en el social: eliminar la fragmentación sectorial con mayor diálogo entre consejos envolviendo los problemas de la ciudad; acordar una agenda común con los secretarios y el prefecto, para que la administración pública asuma su responsabilidad y que la evaluación no se confíe solamente a especialistas sino también a los ciudadanos (Vera M., 2003).

El enfoque organizativo descrito sobre la articulación intersectorial esencialmente se propone dar mayor peso y coherencia a la representación social dentro de la administración pública con el fin de acumular poder a favor de la sociedad civil representada. Sin embargo, la representatividad es cuestionada, se habla de la tendencia al elitismo y de cooptación de los representantes, o sea, de la separación entre representantes y representados. La salida se ha buscado en dinamizar los consejos, ante todo para que realmente representen a la sociedad civil, para que sean exponentes de los sectores populares.

Raichelis propone la recuperación de la paridad de los consejos mediante la creación de mecanismos que garanticen la participación de representaciones populares y de los usuarios de las políticas sociales. Y

eso solo se consigue mediante la movilización social y la organización política dentro y fuera de los consejos, con reuniones para discutir estrategias de participación y propuestas que sean defendidas por los consejeros.

De esta manera introduce una corrección a la tesis de una reactivación social partiendo de la integración intersectorial de los consejos. Raichelis advierte que existe una discrepancia entre los consejos y los foros, entendidos estos como espacios para ampliar y democratizar la participación y la activación de los propios consejos, espacios más amplios, menos institucionalizados, menos sometidos a reglas y normas institucionales. Ahí es donde se discute la cuestión de la autonomía para que no se separen los representantes de sus bases sociales. Se concluye entonces que los cambios institucionales son posibles subordinando a los consejeros a la acción de las colectividades sociales, incluso ajustando los tiempos que marcan las decisiones de los consejos a la dinámica de las consultas a las bases (Raichelis, 2003).

La intención de revalorar el papel de las bases cuestiona la presencia del interés privado. Se da por sentado que los consejos son espacios de negociación desde intereses opuestos, no es armonía lo que se espera sino explicitar el enfrentamiento político recurriendo a prácticas democratizadoras. El problema señalado por Gohn es que las formas de resolución de conflictos de intereses al interior de los Consejos no publicitan las diferencias, debería reconocerse la legitimidad del conflicto y el debate como mecanismo de toma de decisiones (Schevisbiski, 2012; Gohn, 2002; Corrêa Lima de Carvalho, 2012). Si se acepta la inclusión de los intereses empresariales y corporativos dentro del sector social de los consejos, en el mismo espacio se introduce la contradicción entre el interés social y el interés privado y la contradicción entre el interés social y el poder público. En el caso de que se alíen los grupos empresariales con los funcionarios, la parte social queda en desventaja, por lo tanto su debilidad o fortaleza depende de la genuina representatividad y activismo; de la fortaleza depende la neutralidad del gobierno así como una relación equilibrada frente al peso de los intereses privados. Finalmente, la sólida participación popular es la única vía para superar la tendencia a la supremacía estatal. La relación puede

expresarse así: a mayor representatividad social mayor autonomía y eficacia de los consejos.

La toma de decisiones obedece a dos lógicas distintas y contradictorias, la suma de los intereses de la población y el proyecto político de la clase dominante, su acoplamiento depende de la voluntad política de los gobernantes. La solución institucional ya existe y lo demuestra el sistema de Presupuesto Participativo: hay un ciclo de elaboración del presupuesto por la pirámide participativa que recorre todo el año, al final se presenta el documento a la legislatura local, la que lo aprueba con carácter de ley. El gobierno local, que ha participado durante el ciclo, da información y opiniones, de modo que en el transcurso se van acoplando las políticas.

El mundo de los consejos de gestión es distinto porque no se basa en la distribución de la representación en el territorio sino en las organizaciones sociales, en ese espacio juegan sindicatos, organizaciones del movimiento popular, partidos políticos, instituciones y otros organismos representativos. Especialmente se reconocen dos tipos de tensiones en el campo de la sociedad civil: de un lado la tensión entre los consejos y los movimientos populares; del otro, la competencia entre la sociedad civil y la estructura de partidos, Estado y grupos de poder económico. La discordante relación entre los actores es lo que complica la toma de decisiones.

Como se ha señalado antes, la solución a este entramado de contradicciones radica en dar mayor poder a los consejos mediante la articulación de los movimientos populares entre sí y de estos con los consejos, para después acordar una agenda común de trabajo con las instituciones, articulación cuyos efectos se hagan sentir en la discusión del presupuesto municipal (Raichelis, 2003; Vera M., 2003). La efectividad de los acuerdos facilita las condiciones de existencia de la nueva institución participativa.

El debate sobre la movilización ciudadana se vincula con otro subyacente, la viabilidad de la autonomía de la sociedad civil respecto de las instituciones, es decir, cómo preservar la autonomía cuando se participa en la esfera institucional, cómo mantener el activismo social para presionar sobre determinadas políticas públicas. El centro de la discusión

es la autonomía de la sociedad civil, que no se abandona pues es fundamento de la democracia participativa; puesta en la perspectiva de las etapas de la democratización del Estado, la institucionalización de las formas participativas sería la desembocadura esperada de la lucha más amplia contra el viejo orden, encabezada por un bloque político popular comprometido con un proyecto transformador. En ese proceso la institucionalización de los órganos participativos de la sociedad civil muestra que la distribución del poder público ha cambiado.

En resumen, para hacer efectiva la función participativa dentro de la esfera híbrida de concejos-gobierno, se proponen cambios como los siguientes: 1) No ser consultivos sino todos decisorios. 2) Paridad entre delegados y funcionarios en todos los tipos de consejos, tanto como igualdad de atribuciones, que hasta ahora solo poseen los tres consejos constitucionalmente obligatorios. 3) Los representantes deben resultar de la elección del grupo social representado y nunca por designación del gobierno. 4) Confrontar la cooptación y la usurpación de la representación civil con la sujeción de los representantes al movimiento social. 5) garantizar la representación de los sectores populares mayoritarios y no de las élites. 6) practicar mecanismos de articulación, coordinación, para superar la segmentación o disgregación causada por actividades especializadas.

Las premisas de una real democracia social son la deliberación asamblearia directa de las bases sociales desde el nivel local al nacional, la democratización intrasocial como contrapartida al poder monopolizado por la clase dominante.

Papel democratizador de los consejos de gestión

Los consejos de gestión de políticas públicas han abierto un nuevo plano de la democratización del Estado en la medida en que abren espacios a la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la cogestión y control de esas políticas; llenan un vacío en el gobierno municipal, al mismo tiempo que experimentan en algunos sectores articulaciones a nivel estatal y nacional.

Se abren así expectativas para el desarrollo de una nueva institucionalidad al lado del resto de las instituciones del Estado, perfilando la posibilidad de llegar a ser un subsistema articulado de consejos municipales, estatales y nacionales.

Empezaron a funcionar atendiendo algunas necesidades importantes para las poblaciones en áreas específicas (infancia, salud, medioambiente), pero luego en distintos lugares se crearon consejos para el conjunto de diversas ramas de la administración pública, lo cual abre la posibilidad de su extensión a todas las estructuras del Estado incluidos los poderes judicial y legislativo.

Hay un elemento innovador del concepto tradicional de democracia representativa constreñida a cargos de elección por el intermedio de los partidos políticos; una estructura de asociación y representación distinta, avocada a atender problemáticas específicas, y como tal entra en relación directa con los ejecutivos y legislaturas locales (estadales y municipales), especialmente en cuanto a la asignación de recursos a los planes y programas; este espacio participativo aporta un factor de contrapeso al instituirse el derecho de los consejos de gestión a intervenir en la tomar decisiones.

Si esos consejos tuvieran solamente la facultad de ser consultivos no alarmarían a los defensores del monopolio político porque no implica una redistribución del poder, en cambio su definición constitucional les otorga facultades de deliberar, proponer y controlar, pero su eficacia depende de que cuente con medios para hacer cumplir la voluntad de las colectividades.

La institucionalización de los consejos despiertan reticencia y rechazo por parte de un tipo de gobernantes que los perciben como una intromisión precisamente porque los consejos introducen limitaciones al gobierno para definir algunas políticas. Una variante de esta posición pretende subordinar por medios corporativos o clientelares a las organizaciones sociales a políticas unilaterales del gobierno, ambas posiciones legitiman el autoritarismo. Otro tipo de políticos ven en la participación ciudadana un medio de gestión de la democracia mediante acuerdos y consensos que aseguren la estabilidad.

Los consejos de gestión de políticas públicas presentan esa tensión, más que la institución del Presupuesto Participativo; en el Consejo del Presupuesto el poder de decisión es exclusiva de la representación social, aunque en algunas etapas del ciclo están presentes el alcalde y la legislatura municipal. En los consejos de gestión la relación es inversa, la representación social comparte parcialmente aspectos de la administración pública.

Los consejos tienen su origen en la lucha social dirigida a resolver problemas colectivos mediante la creación de espacios de negociación entre los diversos intereses sociales y el partido gobernante, un espacio de lucha cuyo fin es codirigir y controlar al Estado. Desde la perspectiva de la socialización del poder público surgen tres cuestiones cruciales a resolver: la expresión genuina de las necesidades sociales, la representatividad de los líderes y la autonomía de la sociedad civil frente al Estado y los poderes empresariales, condiciones para reorientar la acción estatal hacia las necesidades sociales definidas por la sociedad misma y expresadas por sus representantes ante los consejos.

La contradicción entre autonomía y tendencia a la subordinación se resuelve en el proceso democratizador; la definición de los fines determina los medios adecuados se democratiza para alcanzar la primacía del interés público o del interés social mayoritario. Está en su naturaleza que no se realice sin un proceso de lucha entre el interés mayoritario y las minorías que concentran el poder económico, político y cultural, y esa lucha se libra dentro y fuera del Estado

La democratización del Estado en la historia latinoamericana de las últimas dos décadas ha sido fruto de la movilización social transfigurada en movimientos políticos de izquierda y progresistas que han sido capaces de gobernar con programas populares. Naturalmente, los movimientos sociales y gobiernos tienen dinámicas propias, pero a fin de cuentas son los movimientos sociales quienes tienen que forjar la fuerza política que represente sus aspiraciones y las vuelva política de gobierno.

La democratización de la gestión pública se caracteriza por cuatro innovaciones de la estructura institucional toda vez que se ve forzado a adaptarse al modo de funcionamiento del movimiento social.

La primera exige pleno reconocimiento del derecho de las bases sociales para procesar la voluntad común con medios deliberativos en asambleas, foros y redes, en los respectivos espacios territoriales y sectoriales. Como se ha referido antes respecto a la diversidad de consejos, el gobierno municipal requiere de coordinación administrativa territorial, esta a su vez crearía un espacio de negociación con la contraparte, la coordinadora de los consejeros civiles.

Segunda innovación, la obligación de transparentar las decisiones en todas las etapas, desde la fase del diseño del proyecto, la asignación de recursos, el acompañamiento en la ejecución y la vigilancia. Tiene el propósito de limitar la discrecionalidad de los gobiernos y burocracias, dar un viraje a la tendencia a favorecer a grupos empresariales, impedir las prácticas de corrupción así como el autoritarismo.

Tercera, introduce la democratización institucional en un amplio proceso de formación de ciudadanía basada en derechos, que supone cultivar prácticas participativas y el aprendizaje de la gestión especializada; un aspecto del proceso es la formación de una nueva cultura cívica volcada hacia el interés público. Por lo tanto, el personal del Estado, los partidos políticos y los grupos de poder económico han de pasar por el aprendizaje de esos valores democráticos.

Los consejos ofrecen una dinámica de aprendizaje a los ciudadanos, que antes no tenían conocimiento del funcionamiento de la administración pública, ni sabían cómo expresar directamente sus intereses, ni cómo volver transparente la información. La tecno burocracia puede dudar de la capacidad de los delegados que están lejos de ser especialistas en todas las ramas de la administración, pero la cuestión no es técnica sino política, la dimensión técnica es instrumental, se trata de la voluntad de las colectividades, de la creatividad de los ciudadanos asociada al saber científico y técnico de investigadores y estudiantes.

La praxis de los derechos de ciudadanía hace la nueva cultura participativa, de la que la normatividad es un producto. En la medida en que la mayoría social construye un proyecto de cambio en las relaciones sociales se va construyendo una nueva hegemonía cultural cuyo eje es lo público social a la que corresponde la construcción social de la institucionalidad.

Cuarta innovación. La mera existencia de los consejos especializados en trece áreas temáticas abre un horizonte más amplio, apunta a todas las ramas de la administración pública, hacia el control social de todo el organigrama del Estado; es entonces aplicable a una variedad de servicios públicos estatales y privados que inciden en el interés público que se beneficiarían de incontables posibilidades de la cooperación social, como en el caso de hospitales con el concurso de enfermos, allegados y profesionales, de la contraloría de los usuarios de servicios bancarios, de los usuarios del transporte público, de los estudiantes en las escuelas, los radioescuchas y televidentes, etcétera. Los órganos de control social podrían introducir correctivos a la enorme degeneración del sistema penitenciario, de los ministerios públicos, jueces y tribunales. Las funciones de contraloría y participación ciudadana en las decisiones serían una barrera al abuso de poder de las fuerzas armadas y policíacas del Estado, incluso en beneficio de sus miembros mediante la defensoría de sus derechos humanos.

La participación ciudadana no es un impedimento para realizar las funciones del Estado, por el contrario, los organismos intersectoriales de concertación confirman que el sistema de consejos llena el vacío que no pueden cubrir las instituciones de la democracia representativa con su sistema de partidos y elecciones, poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Institucionalización de la participación social

El grado de participación social débil o fuerte, es variable en cada forma institucional y experiencias nacionales, en los contextos políticos según sean más democráticos o conservadores, además evoluciona en el tiempo. Hemos expuesto los factores que dan fuerza o debilidad de los consejos brasileños de gestión de políticas públicas, como una experiencia original en el contexto más amplio de experiencias latinoamericanas participativas. Cada pueblo dentro de sus posibilidades históricas ha venido experimentando sus formas de democracia participativa, como las veedurías ciudadanas, comités de vigilancia, consejos comunales y poder popular.

El análisis crítico va encaminado a corregir insuficiencias y preverlas, a reforzar el papel democratizador de estas nuevas instituciones que van abriéndose paso en medio de las dificultades que imponen las tradiciones autoritarias. Justamente porque son instituciones nuevas, sostiene Tatagiba, son ambivalentes, innovan los procesos y contenidos de las políticas, pero al mismo tiempo enfrentan límites rígidos a su inserción; por un lado avanzan en la planeación y control social, por otro reproducen los mecanismos tradicionales de definición de las políticas (Tatagiba, 2005).

Son de naturaleza híbrida porque la participación y el control son semi institucionales o institucionales dentro de ciertos límites, a la vez que extrainstitucionales; lo que en un momento es excluido o relegado de la intervención en ciertas áreas de las políticas públicas del Estado, en otro son la base para obligar al Estado a elaborar normas de co-gestión con la sociedad civil.

La institucionalización no debe verse como una foto fija de un modelo jurídico, sino como un proceso dinámico según la relación de fuerzas, en algunos casos sufre regresiones por la resistencia que le oponen los poderes económico y político, pero en otros muchos casos un amplio movimiento social hace posible una profundización democrática, entendida como la participación consciente, amplia y estructurada de los sectores populares en el espacio público social dentro y fuera de la esfera del Estado.

En las últimas décadas se ha implantado un modelo neoliberal concentrador y excluyente, que monopoliza la riqueza y el poder político e impone el interés privado sobre los intereses populares y nacionales. Puesto que la privatización del Estado se impuso contra el interés público, se ha producido la reacción contraria, el conflicto de lo público social con lo privado-estatal. Los excluidos han reaparecido pugnando por redistribuir la riqueza socialmente producida y el poder político en una dimensión distinta a las relaciones de producción en el consumo social. Son fórmulas de redistribución que emergen desde la sociedad como procesos de reapropiación (bien sea parcial y gradual) del Estado, como implantación del interés social mayoritario en su calidad de poder social, como democracia social.

Participación y control social en Bolivia

Introducción

Este capítulo se compone de dos partes, en la primera se explican las condiciones en las que surge la primera forma de democratización de la gestión de los gobiernos municipales a partir de la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 hasta 2012. La segunda parte explica las definiciones de la participación en la Constitución Política aprobada en 2009, y la ley reglamentaria de Participación y Control social de 2013 (LPCS).

En la LPP los sujetos eran las llamadas organizaciones territoriales de base (OTB), principalmente comunidades campesinas y juntas vecinales cuyo vehículo articulador fueron los Comités de Vigilancia (CV). El Estado por primera vez reconoció formalmente dichas organizaciones y les concedió una serie de derechos para representar los intereses de las poblaciones y para vigilar el desempeño de los gobiernos municipales.

La nueva institución de los CV se implantó dificultosamente debido al rechazo de los gobernantes y de los partidos tradicionales que se resistieron a ser vigilados. Los CV no pudieron superar diversas dificultades prácticas y políticas, entre ellas la deficiente representatividad de los CV originada por el diseño de la representación que favoreció a las organizaciones con asiento en el territorio de cada distrito excluyendo a otras de tipo funcional, este diseño originó conflictos que no podían resolverse en ese marco. Se abordan deficiencias en su funcionamiento, entre ellas destacan la falta de recursos y la deficiente capacitación.

La segunda parte corresponde a la etapa de grandes transformaciones que inició la Revolución Democrática a partir de 2006, aborda la

redefinición de los derechos y facultades de participación y control social sobre el conjunto de las instituciones; destacan la planeación participativa y las facultades orientadas al combate a la corrupción. El nuevo diseño de la representación social pretende subsanar el déficit de representatividad mediante la apertura de la representación social a la diversidad de organizaciones sociales. La nueva forma también padeció las resistencias conservadoras pero los tiempos habían cambiado, los partidos tradicionales perdieron el gobierno nacional, las prefecturas de varios departamentos y muchos gobiernos municipales, mientras ascendieron en poder e influencia nuevas fuerzas populares que formaron el nuevo bloque popular gobernante.

Inicios del proceso: Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia

Los inicios del proceso

La vía seguida en Bolivia hacia la democracia participativa se puede clasificar como un subtipo específico de participación restringida institucionalizada, difiere del tipo de presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil, de participación autónoma no institucionalizada, y distinto a la forma de una participación más o menos estatizada.

La historia de las instituciones políticas de Bolivia se caracteriza por el centralismo, como en tantos otros países latinoamericanos, pero también es la historia de movimientos sociales reivindicativos, de la resistencia organizada de las comunidades y grupos sociales excluidos de la sociedad y del sistema político dominante.

El Estado boliviano arrastraba el lastre del colonialismo hasta entrada el siglo XXI, no era nacional, no integraba la pluralidad social, étnica socio-económica, ni la especificidad de las regiones. Su visión era centralista, clasista y racista.

En el último cuarto del siglo XX el capitalismo transnacional hegemónico utilizó la descentralización para debilitar al Estado nacional. El modelo neoliberal desintegró la relación entre el mercado interno y

el externo, condenó el mundo tradicional a la marginación vaciándolo de viabilidad social y económica. La concepción ideológica de los regímenes neoliberales hasta los primeros años del nuevo siglo privilegió la libertad de mercado sobre las necesidades sociales, la preeminencia de la empresa sobre la sociedad, y el protagonismo empresarial habilitado como sociedad civil.

En los años ochenta del siglo xx y primer lustro del siglo xxi la sociedad boliviana se caracterizó por un conflicto constante entre regímenes autoritarios y una alta conflictividad social que desborda periódicamente al Estado.

Según el diagnóstico formulado por Jean Paul Guevara, el Estado heredado de la Revolución Nacional de 1952, fue “centralizado, corporativo, excluyente, ciudadano y elitista”; centralizaba todas las decisiones, pero “estaba físicamente ausente del territorio y de la vida cotidiana de la gran mayoría de la población boliviana”, no tenía presencia en 85% del territorio nacional donde vivía el 35% de la población boliviana: en localidades dispersas de menos de 250 habitantes, donde las únicas organizaciones presentes era la comunidad, la central sindical y las juntas vecinales; los pueblos no tenían acceso a la educación, a la salud ni a servicios básicos.

Hasta 1985 solo existían 24 municipios en las capitales de departamento y ciudades medias, aun así no tenían experiencia previa de gestión pública. Las prefecturas departamentales y las Corporaciones de Desarrollo Departamental eran designadas desde el centro, pero sin competencias definidas, el gasto e inversión se decidía de manera centralista (Guevara Ávila, s.f.). Los alcaldes del país eran nombrados por el Ministerio del Interior del Gobierno Central. A partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades, los alcaldes y los concejos municipales fueron elegidos democráticamente, ganaron en desarrollo institucional y en autonomía respecto del gobierno nacional, convirtiéndose en un espacio importante para la acción de los partidos (Blanes, 2007).

La democracia participativa para el control de las políticas públicas surge en el marco de una Constitución Política (1967 sumamente restrictiva, y contraria a la participación ciudadana, para darse una idea

citamos el artículo 4.1: “El pueblo no delibera sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por la ley”. No daba lugar ni a la participación directa de la población ni a su carácter deliberativo respecto de la toma de decisiones. La noción de ciudadanía estaba restringida a la participación electoral por medio de partidos políticos, decía la misma Constitución: “La ciudadanía consiste: 1. En concurrir como elector o elegible a la formación o ejercicio de los poderes públicos”. En esa Constitución el poder ejecutivo es el único que administra la economía, la fiscalización y supervisión se reservaba al poder legislativo, la sociedad carecía de injerencia. El texto claramente se orienta a sustraer al Estado de la producción de bienes y servicios transfiriéndolos a la empresa privada, la propiedad estatal, incluidos los hidrocarburos (Constitución Política de la República de Bolivia, 2 de febrero 1967; Urioste, 1993).

Bajo los gobiernos dictatoriales hasta los años noventa la política de los movimientos sociales estaba proscrita, los sindicatos obreros y campesinos se sostenían con dificultad, mientras la organización de los pueblos originarios resistió. De manera dispareja ascendían los movimientos cívicos de las clases altas en los departamentos, pugnando por la descentralización. José Blanes (1993) decía que los movimientos sociales no eran consistentes ni duraderos: “No existe acción social acabada, ni identidades regionales definidas. El Estado es el que aún construye artificialmente muchas de las bases del movimiento social” (p. 105) Falló sin embargo en su pronóstico: “Puede ocurrir en el mediano plazo, un traslado de liderazgos desde el sindicalismo campesino hacia el civismo” (p.103). En realidad en los años noventa el movimiento social de campesinos y obreros tuvo un ascenso sorprendente. Roberto Laserna confirma que la proscripción de la política hizo que esta se disfrazara de civismo, reforzando su identidad en las identidades territoriales, la descentralización era la principal demanda de democratización pero fincada en los departamentos, no en los municipios (Laserna, 1993).

Entre 1982 y 1994, se buscó un cambio que favoreciera la estabilización mediante la subordinación de las fuerzas armadas a la legalidad, la desconcentración del poder reconociendo el gobierno municipal

y ciertos derechos de ciudadanía a las organizaciones sociales. Sobre ese proceso conviene mencionar brevemente algunos momentos. En 1982 se promovió desde el gobierno una breve experiencia de comités populares de salud, pero en 1986 una reforma tributaria centralista quitó los impuestos propios a los municipios y departamentos.

En 1986 un pequeño grupo, el Movimiento Bolivia Libre, discutió la vía de una democracia que articulase la democracia representativa y la participativa, propuesta que tendrá consecuencias posteriores; en 1989 el mismo Movimiento promueve una ley para el reconocimiento del municipio y de las comunidades campesinas e indígenas y su financiamiento. La pugna sobre un municipio comunitario continuó, engarzando las organizaciones territoriales y profesionales con el municipio. En los siguientes años se hacen intentos infructuosos para hacer aprobar una legislación en ese sentido, lo que finalmente se logra en 1994 al aprobarse la Ley de Participación Popular (LPP); al año siguiente se aprobó una Ley de Descentralización Administrativa Departamental, con las reformas constitucionales respectivas.

La descentralización en la década de los noventa respondió principalmente a los movimientos de las élites regionales en pugna con la tradición centralista, buscaban un proyecto de redistribución del poder que integrara los intereses de esas clases dominantes, pero coexistía con otras aspiraciones municipalistas apoyadas en las organizaciones populares (Verdesoto Custode, 1988). Si bien las organizaciones sociales no intervinieron en la confección de la LPP, propició la discusión en centenares de reuniones plurales, que abrieron el camino a esta política pública.

La Ley fue promovida por un gobierno antidemocrático en un contexto en el que diversos movimientos buscaban la democratización municipal con un sentido contrario a la intención neoliberal de debilitar el Estado nacional. La historia boliviana tomó un nuevo curso durante las rebeliones ocurridas en el periodo 2000-2005 que culminaron con el fin de la era dictatorial y de “democracia pactada” entre los partidos tradicionales, abriendo una nueva época llamada Revolución Democrática y Cultural, proceso al que la democracia local contribuyó de manera importante (Rendón Corona, 2013). Sin embargo, no

se debe escatimar la importancia de la Ley porque daba respuesta a dos necesidades fundamentales irresueltas históricamente, la descentralización municipal y la participación popular. No pudo desplegar su potencial porque el régimen político mantuvo la inercia anterior, a lo que se añadió la crisis fiscal del Estado que restringía los recursos que el gobierno nacional debía asignar a la demanda social acumulada.

Juntas Vecinales

Las organizaciones comunitarias son ancestrales, forman un orden social al margen del Estado heredado de la ocupación colonial, se le sumaron desde hace un siglo las juntas vecinales; la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) se funda en 1916, misma que les dio estructura a las juntas en muchas localidades, entre ellas la Federación de Juntas Vecinales de La Paz que data de 1926.

A lo largo de su trayectoria, las juntas han aglutinado a la población pobre, excluida y segregada, y para ella han sido un medio de supervivencia. Las juntas más antiguas son las más grandes, con más de 5 mil habitantes, mientras las más recientes son más pequeñas con alrededor de 100 familias y hasta 500 habitantes; las primeras ya han logrado resolver problemas básicos, mientras las segundas carecen de servicios en mayor proporción. En La Paz, municipio más grande y capital del país, existían 486 juntas vecinales (Blanes, 2007).

En su interior los participantes mantienen relaciones de cooperación, solidaridad y reciprocidad, han sido instancias de integración social y aportaban recursos en la construcción de los barrios y regiones; la población resolvía una gran parte de los problemas de habitabilidad mediante el trabajo comunal de los vecinos. Pero esa forma de trabajo en una época fue aprovechada por el gobierno para no pagar el trabajo, ideó un programa de cambio de alimentos por trabajo de las poblaciones más necesitadas (Blanes, 2007).

La Federación ha representado las demandas vecinales frente al gobierno municipal, fungiendo como intermediaria con la política, en una época en la que el gobierno municipal era débil y estaba necesitado de un instrumento de control social. Con la Revolución de 1952 las

juntas se vieron absorbidas por el partido dominante, el Movimiento Nacional Revolucionario, que las convirtió en un instrumento (Blanes, 2007). En las décadas siguientes las juntas siguieron dependiendo de la voluntad personal de los alcaldes y de la política presidencial. Para resolver sus problemas las juntas se ven precisadas a recurrir a relaciones personales con los funcionarios o a mantener lealtades con los partidos políticos.

El control electoral de las federaciones de juntas vecinales se volvió un objetivo de los partidos porque eran el medio para llegar con más facilidad al conjunto de las juntas vecinales; los dirigentes vecinales fueron afiliados a algún partido y con ello introdujeron las rivalidades causantes de divisiones que hacían inviable su misión de aglutinar las demandas. Por ejemplo, la Federación de Juntas Vecinales de La Paz se ocupaba menos de cumplir con su papel de atender problemas barriales y más de formar la clientela de un partido populista en las zonas pobres. El resultado de la partidización fue que cada partido político intentara formar su propia federación. La vinculación con los partidos facilitaba a los líderes conseguir obras para su barrio, pero despertó la ambición para su propia carrera política; más vulnerables eran los dirigentes de la federación que no necesariamente representaban a una junta concreta, no faltaban quienes preferían vincularse con los partidos y con la alcaldía que con sus bases. La partidización iba en sentido contrario a la función de control porque los partidos rechazan el control social que los obligaba a rendir cuentas del gasto de los recursos (Blanes, 2007).

Desde que la Ley de Participación determinó la distribución de recursos de acuerdo con el número de habitantes, los vecinos se interesaron en renovar sus directivas y obtener la personería jurídica, con lo que se reanimó la actividad de la FEJUVE. En el caso del municipio de La Paz por conveniencia propia la federación participó en la formación de los 23 distritos de la ciudad, lo que a la postre causó la fragmentación y descoordinación que les impedía tener una visión de conjunto e intervenir en los procesos de planificación. Por otro lado, presentaban síntomas de debilidad, tal vez por su longevidad cayeron en un formalismo burocrático, los dirigentes se sobrecargaron de tareas, como la

asistencia a numerosas reuniones con sus representados para informar sobre los avances de los trámites, de las obras y programas, además de reuniones con los técnicos municipales, estas actividades les tomaban más de 8 horas diarias (Blanes, 2007).

Las juntas formaban parte de una tradición de democracia de base. Los Estatutos marcan que las directivas se renuevan cada dos años; la directiva saliente organiza la elección de la nueva en las que participan los mayores de 18 años y hayan habitado el barrio por más de dos años. La directiva convoca a asambleas generales una o dos veces al mes, en ellas se tratan proyectos puntuales y urgentes, pero no tienen visiones más integrales que incluyan a varios barrios. El directorio de la junta se compone de cuatro personas, además cuenta con 7 comisiones en áreas específicas de las que 13 personas son responsables. La práctica asamblearia se replica en el nivel de la federación departamental. En el caso de la FEJUVE de La Paz, cada semana se reúne la asamblea para tratar asuntos de las juntas afiliadas. Todas las nominaciones a ocupar puestos de importancia en la FEJUVE (el directorio se compone de 27 carteras y 63 personas) son puestos a consideración de la asamblea general y son elegidos por votación secreta por los delegados asistentes (Blanes, 2007).

Estructura

Las juntas vecinales han tenido historias diferentes en las localidades y muy variable unidad en el plano nacional durante un siglo. Un momento importante en su evolución fue la creación de la Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia (Estatutos, 1996), fundada en 1979 bajo los auspicios de la Federación de Juntas de la ciudad de Cochabamba, a la que asistieron las federaciones de cuatro de los nueve departamentos (Sucre, Tarija, La Paz y Oruro) para después abarcar todo el país. Ha sido una organización representativa de la población urbana, el Estatuto lo dice expresamente, “se organiza para defender los derechos e intereses de los pobladores de los barrios urbanos, sub-urbanos y periféricos de todo el país organizados en juntas vecinales” (artículo 4).

La estructura es como sigue:

Gráfico 1.



El Estatuto declara que es una organización cívico-popular autónoma, apartidista porque mantiene independencia orgánica y no responde “a ningún interés sectario de partido político alguno”; “busca que el pueblo ejerza su soberanía, con su decidida participación en la toma de decisiones a todo nivel” (artículo 9). La acción cívica es solidaria, de mutua defensa y protección común (artículo 10).

Sus objetivos comprenden, entre otros, la justicia social, preservación del medioambiente y los recursos naturales, la lucha contra la corrupción, efectiva participación popular, democracia popular y participativa y la solidaridad con el movimiento obrero campesino, especialmente nombra a la Confederación Obrera Boliviana (COB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOP), que han sido las más representativa (artículo 20).

En la composición del comité ejecutivo la representación de la mujer será paritaria, habrá pluralismo ideológico, evitará toda tendencia hegemónica y evitará toda práctica antidemocrática y corrupta (artículo 53).

El Estatuto fue refrendado en 1996, cuando ya estaba vigente la Ley de Participación Popular (1994), por lo cual el Comité de Vigilancia se considera como un organismo más del movimiento vecinal y sus miembros en los niveles submunicipales de sección, cantón y provincia, dependen de su organización matriz y no podrán actuar en forma paralela a ella, además, la elección de los miembros del CV estará a cargo de la organización matriz (artículo 83). De esa manera la Confederación consideraba al CV como subordinado a la Federación respectiva, por lo que orillaba a las demás organizaciones sociales a crear sus propios comités de vigilancia, o apartarse de ellos motivando múltiples conflictos, como se verá más adelante.

La Junta Vecinal en el municipio de Cochabamba

Por razones de brevedad hacemos un corte en la historia de Bolivia para centrarnos en el periodo que va de los años ochenta del siglo XX hasta 2006. Durante un cuarto de siglo, los sectores que vivían en condiciones de pobreza crítica eran mayoritarios. En esa situación se encontraba el municipio de Cochabamba, con un alto crecimiento debido al flujo migratorio interdepartamental, que generó barrios con poco sentido de identidad territorial; la ciudad se transformó en un conglomerado heterogéneo con diferencias étnicas, culturales e idiomáticas. Una gran parte de estos barrios de emigrantes eran asentamientos espontáneos, informales, con viviendas precarias carentes de infraestructura; sus propietarios, por lo general, no habían tenido acceso a la educación, a la salud, ni al empleo, y laboraban en la economía informal. Además, registraban las tasas más altas de fecundidad, mortalidad materna, morbi-mortalidad infantil, mayores índices de maltrato y trabajo infantil y de violencia doméstica (De Quiroga, 1999).

Una buena parte de la literatura sobre participación ciudadana nos enseña que una alta participación está asociada a altos niveles educativos, de ingreso, etcétera, lo que la mayoría de las veces se ha constatado en países del primer mundo. Pero esta tendencia no tiene peso en países atrasados donde cuentan mucho tradiciones de resistencia popular,

allí los peores indicadores socioeconómicos se asocian a una alta participación, de lo cual son ejemplo experiencias en Bolivia, Ecuador y la resistencia indígena en el estado de Chiapas (México), por mencionar algunos casos. De ahí se puede decir, entonces, que un alto grado de pobreza motiva una mayor movilización y capacidad organizativa, aunque tampoco esto puede ser convertido en una regla.

La municipalidad de Cochabamba realizaba en los ochenta una labor de rescate y valorización de las organizaciones barriales, cuyo núcleo principal era la Junta Vecinal, creada por los pobladores como vehículo de la participación, organización que les daba integración social e identificación con el gobierno municipal, que alentaba a la población a incorporarse a los procesos participativos. Mediante la Junta Vecinal se ligaba a la población, afectiva y prácticamente, a la planificación de las obras que demandaban los barrios consultándolos en su diseño y comprometiéndolos en su realización. Las obras eran un factor de integración social en los barrios. Las obras resolvían problemas como la dotación de servicios básicos, agua, alcantarillado, alumbrado, una cancha deportiva, una guardería o una biblioteca (De Quiroga, 1999).

En la ciudad de Cochabamba se inició un proceso de desconcentración en el año 1990, cuando se crearon los “Talleres Zonales” en cinco barrios, así como los primeros intentos por desarrollar una democracia participativa, ya que se convocaba a los vecinos para que hicieran conocer sus necesidades y criterios sobre la programación anual de obras. En 1994, aún antes de la promulgación de la LPP, se promovió la participación ciudadana en la planificación al elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Distrital (PMDD). Posteriormente, la administración municipal creó las Casas Comunes como instrumento de descentralización administrativa donde se realizaban trámites administrativos y catastrales, y al mismo tiempo servían de centros de reunión a las Juntas Vecinales para discutir sobre la planificación participativa.

En síntesis, se incorporó a la sociedad civil en el proceso de planificación del desarrollo y en la programación anual de obras incluidas en los planes operativos, asimilando sus necesidades y dándoles prioridades conforme a la disponibilidad de recursos económicos. Para compensar la escasez de recursos en países subdesarrollados, la

participación popular se considera la base del capital social por cuanto se expresa una voluntad colectiva y como trabajo cívico. A este respecto cabe hacer notar una dimensión más profunda de la participación mediante el trabajo colectivo, tal como la explica G. Quiroga (1999):

La participación va más allá cuando los vecinos de ambos sexos ofrecen su fuerza de trabajo gratuitamente para algún proyecto, pudiéndose comprobar que, en tal caso, los vecinos realizan el mantenimiento, se sienten copropietarios y se organizan para ejercer un control sobre las obras (p. 171).

El sistema aplicado en Cochabamba fue impulsado por movimientos político-partidarios, como ocurría en Brasil, por lo que conviene matizar cualquier generalización acerca de la ruptura entre los partidos políticos en general y los organismos no gubernamentales, que lleva a afirmar que los cambios democráticos en los sistemas políticos no pueden provenir más que del movimiento asociativo. También requiere de un examen objetivo la aprehensión que despierta la injerencia de agencias internacionales, algunas de las cuales sirven a los proyectos imperialistas de los poderes financieros internacionales, pero otras veces no, como es el caso de organizaciones civiles internacionales que forman parte del internacionalismo social; del mismo modo, no todo lo que entre en el campo de las ONG es por definición solidario con los movimientos populares.

En el caso que se describe, han contribuido al desarrollo del proyecto participativo organismos como el Programa de la Comunidad Europea "Alimentos por trabajo"; asimismo, ha jugado un papel constructivo en el plano de la cooperación internacional la Unidad Urbana Internacional de la Universidad de Toronto, Canadá, que prestó asistencia técnica y financiación en tecnología informática para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Distrital, así en la planificación participativa y la capacitación de líderes barriales, apoyando aspectos logísticos y promoviendo el intercambio de experiencias. Otro ejemplo es el acuerdo suscrito con la Coordinación para América Latina y el Caribe, del Programa de Gestión Urbana (PGU/LAC), con el apoyo del Viceministerio de Participación Popular y la Asociación de Municipalidades de Bolivia, dirigido a corregir la mala gestión urbana causada

por una débil relación con la población; se propone promover el diálogo entre la administración urbana y la comunidad, y reducir la pobreza a través de la planificación estratégica de base comunitaria (De Quiroga, 1999).⁵

Los nuevos derechos de participación popular

Remontar el colonialismo institucional ajeno a la democracia social no era tarea fácil, se requería de una profunda convulsión que efectivamente sucedió en los años 2000-2005. La tradición participativa de las juntas vecinales y comunidades creó las condiciones para que la participación se convirtiera en un derecho colectivo en el sentido de sociedad organizada, más que individual o ciudadano, reconocido en la Ley de Participación Popular. Por su naturaleza pública son derechos políticos pues implica que esos sectores intervengan en el espacio público estatal, particularmente en el espacio territorial del municipio. La participación popular ha sido un gran recurso de los sectores empobrecidos y excluidos de los beneficios del desarrollo.

La Ley Participación Popular (LPP) de 1994 contribuyó al proceso de descentralización municipal integrando a las comunidades desde lo micro local al diseño y ejecución de políticas públicas. Fue una iniciativa del gobierno nacional: uno de cuyos supuestos fines era evitar la corrupción de los alcaldes recurriendo a la presión social. Según lo aprecia Diego Ayo (2004), “por primera vez en la historia boliviana se reconocía legalmente la potestad de control de un órgano de la sociedad civil sobre un órgano público” (p. 6-7). No obstante, su papel al inicio fue modesto. La LPP agrupó a los organismos de la sociedad civil en Comités Vecinales, uno por cada municipio, ocupados apenas de la

⁵ Tal vez siguiendo políticas del pacto cívico-militar de años anteriores o de políticas contrainsurgentes, es de mencionar la cooperación contractual entre la municipalidad e instituto politécnico, dependiente de la Fuerza Aérea Boliviana, a favor de una zona de Cochabamba con población pobre. El convenio tenía como objetivo “realizar y ejecutar obras destinadas al bien social en beneficio de la población civil en general y de la ciudad de Cochabamba en particular”, particularmente en los barrios más necesitados aledaños al instituto politécnico.

supervisión de obras. La contraloría social era un elemento del engranaje más amplio de contraloría institucional, del que formaban parte las superintendencias, la contraloría administrativa, el control político por parte del Legislativo y los Concejos Municipales.

El Comité de Vigilancia fue definido en la LPP como instancia de la sociedad civil para vigilar a la administración municipal en la correcta administración de los recursos y para transmitir las necesidades comunitarias; era un órgano intermediario entre las organizaciones territoriales de base con cada uno de los gobiernos municipales.

Sus atribuciones fueron: a) vigilar que los recursos municipales fueran invertidos de manera equitativa en la población urbana y rural; b) controlar que no se destinen a gastos corrientes del Gobierno Municipal más del 15% de los recursos llamados de participación popular; c) “pronunciarse” sobre el presupuesto de recursos de participación popular, y sobre la rendición de cuentas de gastos presentada por el Gobierno Municipal.

La participación se diseñó para un marco delimitado, se orientó hacia áreas específicas: “Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo con las necesidades comunitarias, en materia de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro riego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural.” Se contemplaba el derecho a obtener la modificación de acciones, decisiones, obras o servicios brindados por los órganos públicos cuando fueran contrarios al interés comunitario, a proponer el cambio o ratificación de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio, y a acceder a la información sobre los recursos destinados a la participación popular (Ley de Participación Popular, artículo 7).

Reconoció la ya existente participación directa en la ejecución de los trabajos: “Identificar, priorizar, participar y cooperar en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, atendiendo preferentemente los aspectos de educación formal y no formal, mejoramiento de la vivienda, cuidado y protección de la salud, masificación del deporte y mejoramiento de las técnicas de producción. Para defender esos derechos podrán interponer recursos administrativos y judiciales (Ley de Participación Popular, artículo 8). La moda neoliberal

de entonces era quitarle responsabilidades al Estado y transferirlas a la sociedad.

Concedió a los Comités de Vigilancia libertad para definir la forma de organización y de trabajo en un reglamento interno, así como para elegir a su directiva. El Comité se integraba por un representante de cada Cantón o Distrito municipal, los vigilantes debían ser postulados y elegidos por las Organizaciones Territoriales de Base de la misma jurisdicción municipal, ser miembros de la comunidad y habitar en ella, y podrían ser revocados por la comunidad en cualquier momento; era una obligación ciudadana elegir a los representantes (Ley de Participación Popular (Ley N° 1551), 1994; Ardaya Salinas, 1998).

La LPP se complementó en 1990 con la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamental (conocida como SAFCO); esta tenía como propósito regular los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, además reconoció el derecho de las organizaciones territoriales a participar en la planificación municipal, a formular diagnósticos, a concertar internamente y a priorizar las demandas comunales (artículo 15) (PADEM, 2005).⁶

Adicionalmente, las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación retomó derechos ya reconocidos en la LPP: a) Velar por que las prioridades identificadas y definidas por las OTB sean tomadas en

⁶ La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, más conocida como Ley SAFCO, fue promulgada en julio de 1990. Diseña una forma de administrar los recursos públicos con participación social y las sanciones a quienes no cumplan estas normas. Es de aplicación en todo el sector público a todos los servidores públicos sin distinción de jerarquía, incluso en los poderes Legislativo y Judicial y sus unidades administrativas y por supuesto a los municipios. Se aplica a empresas privadas, ONG y personas particulares que reciban recursos del Estado y causen daño a su patrimonio. El juez competente puede sancionarlos con el pago total de la pérdida ocasionada o, si el delito es de gravedad, incurrir en responsabilidad penal. Ley SAFCO, artículos 3 y 4.

El presupuesto formulado por el alcalde debe ser aprobado por el Concejo Municipal y contar con el visto bueno del Comité de Vigilancia. El Ministerio de Hacienda proporciona los fondos de coparticipación tributaria, llamados de participación popular. El Alcalde, como máxima autoridad ejecutiva, es el principal responsable de la contratación de bienes y servicios y sus resultados, pero el Comité de Vigilancia controla todos los pasos a fin de garantizar una gestión transparente y eficiente.

cuenta en la elaboración y aprobación del plan y la programación de mediano y largo plazo del Gobierno Municipal; b) Evaluar, controlar y efectuar el seguimiento al proceso de planificación y velar por la participación efectiva de la comunidad; c) Proponer al Alcalde Municipal los correctivos y ajustes al Plan de Desarrollo Municipal, a los programas y proyectos en ejecución, así como las medidas necesarias para mejorar la eficiencia institucional (artículo 38).

A las OTB les reconoce los derechos a: a) Jerarquizar y dar prioridad a las necesidades y aspiraciones de la comunidad; formular las potencialidades que constituyan la base para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal; b) controlar la ejecución de los programas y proyectos y, c) constituirse en ejecutores de programas y proyectos o actividades (artículo 39).

Las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)

Bajo el concepto de OTB la LPP especifica como actores a comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas (capitanes, jilakatas, curacas, mallkus) y juntas vecinales, con derechos de participación, cuyos representantes son designados según sus usos, costumbres y estatutos; todas ellas asentadas en un territorio. Las comunidades y las juntas son organizaciones de distinto tipo, las primeras reúnen al pueblo entero, las autoridades originarias son tradicionales, la autoridad es un “padre que vela por el bienestar de sus hijos”; en la junta vecinal el representante es un elemento externo responsable de la gestoría de una tarea, agua o luz, pero no de la tierra comunal o las familias; la autoridad originaria articula la vida pública y privada, está atada a la comunidad, el dirigente únicamente se ocupa de la esfera pública y puede ser manipulado por los partidos (Erostequi, 2003).

Otro ordenamiento relacionado, Norma de la Planificación Participativa Municipal (derivada de la Ley de Descentralización de 1985) explicita una diversidad mayor de actores sociales con intereses sectoriales y temáticos llamados de manera genérica organizaciones de la sociedad civil: productivas empresariales, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, de educación, salud, iglesias y otras. Puesto que la

Norma es municipal, dichas organizaciones son las que actúan en los cantones y distritos. Los actores institucionales son las autoridades municipales. Tienen la función de exponer demandas y hacer propuestas para el desarrollo municipal, contribuir a la elaboración y ejecución técnica del Plan de Desarrollo Municipal y orientar sus acciones (*Manual de planificación participativa en áreas urbanas*, 1998).

Todas debían contar con reconocimiento oficial (personería), ya en 2005 se habían otorgado 14 mil personerías jurídicas, de más de 20 mil que existían. El reconocimiento por el Estado, algo hasta entonces desconocido, alentó el proceso democratizador modificando en cierto grado la relación entre las instancias administrativas con las agrupaciones civiles (Peralta M., 2014).

El concepto de OTB se restringía a los grupos sociales dentro del territorio del distrito, dejando de lado a otros con mayor alcance al del territorio cantonal y municipal, sectores funcionales como las organizaciones obreras, campesinas, de mujeres, jóvenes, profesionales y otros. La relación gobernantes-gobernados se articuló básicamente en torno a las comunidades rurales y juntas vecinales urbanas. Dentro del distrito supuestamente cubría a toda la población; ciertamente las OTB formaban una comunidad o un barrio, donde las personas mantienen relaciones directas, sin embargo no era del todo un principio de representación universal, ya que estaba superpuesto el criterio de organización social, que ignoraba a las otras organizaciones funcionales.

Si bien comunidades y juntas eran claves, no eran los únicos organismos que actuaban en el territorio distrital-municipal, se dejó fuera a otros intereses con dedicación temática, ligadas a instituciones externas al barrio, orientadas hacia sus propios objetivos aunque en apoyo a grupos locales y también ellas impulsaban la politización de los pobladores. Quedaban fuera los de transportistas y productores, clubes de madres, clubes juveniles, organizaciones religiosas, culturales o dedicadas a la salud o la educación. Claro que no en todos los barrios existían esos organismos sectoriales, pero donde las había actuaban con sus propias agendas en asuntos puntuales, aunque de manera dispersa y discontinua. Ciertamente su particularismo no favorecía la construcción social y política del territorio, pero su exclusión dificultaba articular

una voluntad común. Algunas veces se conflictuaban con las juntas del barrio en vez de unirse para potenciarse ambas (Blanes, 2007).

En todo caso la canalización de las OTB mediante los Comités Vecinales fue una innovación respecto de la forma acostumbrada de relacionarse con los dirigentes de las organizaciones corporativas, sindicatos, gremios, cívicas y partidos, por intermedio de sus dirigentes. Innovación limitada pues el control social tenía un poder relativo frente a las atribuciones de fiscalización de la autoridad municipal, órganos departamentales y nacionales del Estado (Barbery Anaya, 2005).

El aporte de la participación social organizada fue darles un lugar en los espacios institucionales para ejercer derechos e incidir en los planes futuros, según el buen juicio democrático de los organismos sociales. Esa era la expectativa por realizar, por eso afirmaba Guevara “Esta profunda transformación todavía (2001) no se asimila completamente”. La concreción de participación social debía tomar un cauce institucional mediante la planificación a varios niveles; ahora los CV tenían acceso a dos instrumentos, los Planes de Desarrollo Municipal y el Programa Operativo Anual (POA), en ambos podían incorporarse las demandas previamente priorizadas por los actores sociales. Otro espacio institucional ganado fue la participación oficial en la rendición de cuentas, a contracorriente de la costumbre de los alcaldes de informar únicamente a sus partidarios y a actores sociales seleccionados (Guevara Ávila, s.f.).

A diferencia de las soluciones a problemas puntuales y circunstanciales, o de la variabilidad de la voluntad política, la planificación daba certidumbre a soluciones progresivas. Una segunda innovación se agregó a la planeación participativa municipal, la planificación extendida a municipios mancomunados, mediante un Plan Macro regional de Desarrollo, de lo que dieron ejemplo El Chaco que comprende 16 municipios de 3 departamentos, y el Plan de Desarrollo de la Mancomunidad Chiquitana en 13 municipios con población mayoritariamente indígena (Barbery Anaya, 2005).

La municipalización representó un gran cambio en la estructura del Estado, implicó la descentralización política, económica y administrativa; a partir de la LPP los municipios pasaron de 24 a 314 con

gobiernos elegidos democráticamente, en cada uno funcionaría un solo Comité de Vigilancia. Se articuló a los municipios agrupándolos en 70 mancomunidades, 9 asociaciones departamentales de municipios, una Asociación de Municipios de Bolivia y una Federación de Asociaciones de Municipios.

La relación intermunicipal por medio de Mancomunidades, según refiere Guevara, abarcó prácticamente la totalidad de municipios, pero la gran mayoría de ellas no se formó a partir de los requerimientos y demanda de los municipios, sino que fueron inducidas por instancias del gobierno central, razón por la que muy pocos tenían claridad sobre los objetivos. En algunos casos se conformaron por el interés de los propios interesados, “donde el compromiso de los actores y los resultados son verdaderamente alentadores” (Guevara Ávila, s.f.).⁷

Hacia el 2004, a una década de experimentación municipalista con participación popular, Diego Ayo hizo un estudio en el que concluye que la LPP, propició la democratización municipal al desenvolver un organigrama más complejo de cuatro instancias a la vez representativas y participativas: distritos municipales, mancomunidades, Planes de Desarrollo Municipal y Comités de Vigilancia (CV). Posteriormente se crearon otras instituciones participativas, entre ellas la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el Mecanismo de Control Social, refrendado por la Ley del Diálogo, ideadas para el control de las administraciones municipales tarea demasiado grande para ser resuelta por los CV (Ayo, 2004).

Bajo un régimen neoliberal no era posible abatir la pobreza, a este respecto Verdesoto advertía que “no puede darse un buen gobierno ni un cogobierno, si la sociedad en su conjunto pierde de vista la equidad social (...) No hay lucha contra la pobreza si no se crean fuentes de trabajo y si no mejoran las condiciones de empleo.” La justicia fiscal y la redistribución del ingreso no pueden por sí solas resolver la desigualdad del sistema productivo, pero hace posible enfrentarla generando proyectos nacionales. El control directo de la comunidad

⁷ El autor remite a su investigación titulada Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales.

logra una mayor eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos, y hace posible corregir las disparidades, siempre que haya una perspectiva de justicia y de igualdad (Verdesoto Custode, 1988).

En resumen, el diseño de los CV comparativamente con otros modelos de participación social menos formales fue calificado por Nuria Cunill como de “alta formalización” porque “son órganos cerrados, conformados por representantes de ciertos actores colectivos (en este caso, organizaciones territoriales), electos por ellos en los municipios, cuya legitimidad es atribuida por el Estado toda vez que su existencia depende de la personalidad jurídica concedida por aquél” y porque tienen derechos especificados por una ley. La personalidad jurídica les dio capacidad de actuar y participar ante cualquier instancia pública, o privada “para demandar o hacer valer sus derechos y contraer obligaciones.” Esos derechos son: proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y servicios públicos; representar y obtener modificación de informes del gobierno municipal sobre el uso del dinero. Tienen además las funciones de agregar y promover demandas sociales, intervenir en la planificación municipal, en salud y educación, y de participar en directorios de entidades locales (Cunill, 2004).

Sin embargo la autora desconfía de la creatividad popular y las energías que puede desencadenar cuando supone que la amplitud de facultades es una sobrecarga de actividades que dificulta su eficacia, además de que se inhibe su funcionamiento cuando los asuntos son de alto contenido técnico. El problema no está en el número de facultades que posteriormente se ampliarían mucho más, sino en el diseño organizativo, la formalización, que no abarcaba a todos los actores posibles.

La cualidad más destacada de los comités de vigilancia fueron un avance en un proceso, innovaron el sistema político boliviano al institucionalizar (formalizar) la demanda social en un marco de interacción concertada de la sociedad y del Estado; Verdesoto señala que la participación da sustento a la gestión política y no solo a la gubernamental. Canaliza las energías sociales convertidas en voluntad ciudadana. Por esas razones reconoce la participación como un mecanismo del sistema político; el caso boliviano muestra que es posible la implantación

nacional de los mecanismos de desarrollo de la democracia local. Si se bloqueara el desarrollo ciudadano conduciría a la agudización de la pobreza y la inestabilidad (Verdesoto Custode, 1988).

Pero el autor falla al suponer que la “colaboración social”, aseguraría por sí sola la estabilidad, no podía suprimir el conflicto social que en realidad aumentó en intensidad en el que tomaron parte las organizaciones locales en busca de un nuevo orden social. Efectivamente la participación institucionalizada comenzaba a ser un componente del sistema político pero dentro de un campo de acción limitado a determinados temas y áreas públicas: controlar, supervisar y hacer propuestas. Pero hacer propuesta no equivale a participar en la toma de decisiones, la eficacia y el cumplimiento de las demandas estaba sujeta a la voluntad política de la autoridad, por lo tanto bloqueaba la conformación de la ciudadanía. Lo cierto es que los nuevos derechos de participación favorecieron la creatividad social, posibilitaron a los ciudadanos apropiarse de los beneficios y reforzar la autonomía de acción social.

El concepto de participación en el espacio micro social potencia el desarrollo local en un contexto de escasez de recursos. El espacio micro social es insustituible pero carecería de sentido si se le concibe como entidades atomizadas. Ni individualismo ni particularismo hacen la nueva ciudadanía, sino una consciencia global de la situación nacional. Esa es la dimensión de la nueva ciudadanía que hace notar Tarso Genro, uno de los fundadores del presupuesto participativo en Porto Alegre, cuando los ciudadanos adquieren la consciencia de que su problema no afecta solamente a su barrio sino a toda la economía, a la sociedad nacional e incluso internacional. Sobre ello argumenta Marta Harnecker:

Este proceso subvierte el concepto de ciudadanía tradicional, que es una ciudadanía individual y meramente vinculada a derechos, y transforma esa ciudadanía en una ciudadanía colectiva, vinculada a demandas y al control monetario del Presupuesto del Estado; una ciudadanía que se realiza en tensión con el Estado, controlando y decidiendo al lado o junto con él (1999, p. 392).

Oposición a los Comités de Vigilancia

En lo que toca a la LPP podemos decir que el modelo boliviano no llega a ser plenamente un principio de representación universal, de toda la población de un territorio, tan amplio como el principio de ciudadanía republicana. La representación sectorial o profesional (trabajadores organizados) fue dominante en ciertas épocas, en particular bajo el Estado de bienestar, y con frecuencia fue convertida en fundamento del corporativismo, excluyendo a la comunidad en sentido territorial e incluso étnico. Lo inverso parece observarse en la sociedad boliviana caracterizada por un gran componente étnico. En el plano vecinal el principio territorial potencialmente llenaría el vacío que deja el principio profesional.

El diseño institucional resume la representación de los actores sociales en un solo Comité de Vigilancia por municipio, abajo del Comité no hay una representación equivalente por provincias y cantones, es decir, no hay unidades de vigilancia en los niveles submunicipales, lo que sí existe son las comunidades y juntas que realizan gestoría a través de los Comités o directamente hacia la administración municipal. Es evidente que al Comité le hace falta una ramificación hacia la base vecinal; no le haría falta si la participación se reduce a la presentación de demandas y seguimiento de sus resultados, pero si se tratara de participar en la planeación municipal desde los barrios y en la ejecución de los acuerdos comunitarios, el Comité era insuficiente.

Desde los primeros meses después de aprobada la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, se topó con la resistencia de los más distintos sectores cada cual por sus propias razones. Se opusieron los sindicatos fabriles a quienes sorprendió la nueva forma de participación popular porque planteaba otro tipo de democracia que no era la obrera. No solo los obreros fabriles formaban el movimiento sindical, los campesinos tanto como los trabajadores informales estaban organizados en sindicatos, a la manera de los sindicatos urbanos. Por su parte, la extrema izquierda sospechaba que la intención era dividir al movimiento obrero y campesino. También se oponían las Federaciones de Juntas Vecinales, Comités Cívicos, gremios, medios de comunicación,

asociaciones patronales y profesionales y personalidades. Los partidos de oposición al gobernante Movimiento Nacional Revolucionario la rechazaban supuestamente porque se proponía crear sóviets; también se resistían al proceso las burocracias nacional y departamental las pequeñas élites ciudadinas, pues las autoridades municipales no deseaban compartir la administración de los recursos municipales, ni compartir el poder con la masa campesina, indígena y los marginales urbanos (Ardaya Salinas, 1998).

En esta etapa los partidos políticos que gobernaban los municipios se sumaron al rechazo a los CV, acordaban pactos secretos para impedir que el Comité se convirtiera en un órgano de poder y pudiera obligarlos a ser transparentes en la forma de administrar los asuntos públicos, que hacía peligrar la sobrevivencia de los profesionales de la política. De hecho había una red de complicidad que involucraba a alcaldes, concejales, jueces, funcionarios de las prefecturas, ministerios, diputados y senadores. Esta “cruzada anti-participación” como la nombrara Ardaya Salinas (1998), creó un sistema de estrangulamiento de la participación y el control popular, “que coopta o corrompe a los dirigentes sociales, y si no lo logra, los cansa, los fatiga y al final los culpabiliza frente a la ciudadanía” (p. 12-13). Los alcaldes trataban a los CV como antes lo hacían con las otras organizaciones sociales, como fuente de cooptación para los partidos gobernantes en los municipios.

Pese a que el gobierno nacional alentaba a los actores sociales a formarlos, los dirigentes sociales desconfiaban de un nuevo engaño de los partidos. Finalmente pesó más la aspiración de las organizaciones sociales de tener una representación territorial para insertarse mejor en la gestión pública. Esa era la principal motivación en los municipios rurales, la vigilancia social era una cuestión de democracia que no se entendía como hacer obras para los pobres, ni tampoco como persecución policiaca a los alcaldes. Para los actores sociales la democracia participativa consistía en la participación en el poder, lo cual estaba lejos de alcanzarse con el modelo de 1994.

En su primera fase, que duró hasta 1997, las resistencias explican la lenta creación inicial de los Comités de Vigilancia, los CV que se

formaban dependían de la buena voluntad de las autoridades, lo mismo ocurría con la planificación participativa, no podía funcionar sin la aceptación del alcalde.

Relación contradictoria con las instituciones municipales

La centralidad del gobierno municipal chocaba con la presencia del Comité de Vigilancia, eso explica que no se diera cabida al nuevo actor político, no se le daba en las decisiones importantes, de manera que el municipio continuaba en la rutina de disputas partidarias. Por culpa de las rivalidades partidarias entre los gobiernos municipales y el Prefecto departamental se perjudicaban los intereses de la población local, el Prefecto bien podía no apoyar a municipios gobernados por sus adversarios (Guevara Ávila, s.f.).

Pongamos por caso el municipio de La Paz, la alcaldía era la única que decidía la ejecución del Plan Operativo Anual, asignaba arbitrariamente las inversiones sin respetar las prioridades presentadas en el proceso de planificación participativa, y no cumplía la norma de asignar los presupuestos según el número de habitantes. El gobierno seguía estando concentrado en el Ejecutivo, altamente burocratizado, con administradores poco accesibles a incorporar la participación ciudadana, y tampoco contaban con los conocimientos y habilidades exigidos por planificación estratégica participativa. La alcaldía de La Paz carecía de un plan a largo plazo, se limitaba a resolver problemas puntuales que surgían de la expansión urbana y los recursos municipales no se destinaban a los barrios marginados. En esas condiciones no prosperaban los proyectos presentados por el CV o por la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) para ser integrados en el presupuesto y planificación urbana. La inconformidad de los representantes se quedaba en un simple reclamo (Blanes, 2007).

El incumplimiento de la planificación prticipativa se explica en parte por la dispersión en 486 juntas vecinales, lo que impedía a la alcaldía tener una perspectiva del conjunto del territorio y la propia gestión. En esas condiciones, desde el punto de vista de las poblaciones, no era posible pensar en un poder social, capaz de hacer valer sus

demandas y de insertarse en el gobierno. Esencialmente se trataba de una lucha por la redistribución del poder entre el régimen municipal y un poder social emergente. La discrecionalidad del alcalde reiteraba una tradición autoritaria, que fue puesta en crisis por el activismo de las clases marginadas, en un proceso de experimentación conflictiva de la participación y el control social sobre el gobierno local, proceso que exigía democratizar tanto a la propia sociedad como al Estado. Podríamos decir que el modelo de Comités Vecinales le quedaba estrecho a un movimiento en ascenso.

El gobierno nacional, consciente de que los CV no habían funcionado de acuerdo con lo establecido, pretendió corregirlo creando un órgano administrativo que los asesorara, el Concejo Consultivo (Ley 2028). Como eso fue insuficiente, se alentó la idea del “municipio productivo”, y se creó otro órgano, el Concejo de Desarrollo Económico y Social (CODES), el cual generó el celo del Comité de Vigilancia que veía usurpadas sus funciones, lo vio como un rival más que su complemento. No obstante, había un consenso de que el Comité de Vigilancia no funcionaba o era deficiente, y para auxiliarlo se creó una nueva institución: el Mecanismo de Control Social, un actor surgido al calor del llamado Diálogo Nacional; se proponía dar cohesión política a los fragmentados CV a fin de darles la capacidad de equilibrarlos frente a los gobiernos municipal, departamental y nacional. Su contribución organizativa fue abrirlos a cuanta organización se presentara, a diferencia del rígido procedimiento legal de elegir representantes al CV con base en criterios territoriales. En realidad lo que hacía falta era cambiar el modelo en una nueva ley, cambio que se conseguiría varios años después (Ayo, 2004).

No era la única deficiencia, se señalaba la falta de recursos que podría haberse subsanado con medidas administrativas. A principios de 1996, en el Primer Congreso Nacional de Comités de Vigilancia, ya se manifestaba la queja de la falta de recursos; el gobierno reconocía el problema y pretendió resolverlo creando el Fondo de Control Social, cuya misión fue dotar de recursos económicos a los Comités, condicionó la transferencia de recursos a las alcaldías a la constitución del Comité de Vigilancia y de no hacerlo los sancionaba con el

congelamiento de sus cuentas; antes de esa medida solo se habían formado un centenar de CV, y con ella pronto aumentaron a 300. Además, colaborarían corporaciones de desarrollo y los prefectos departamentales (Ardaya Salinas, 1998; Ayo, 2004).⁸ No obstante, sostiene Ardaya, los propios personeros del gobierno nacional y los Fondos de Desarrollo fueron los primeros en incumplir el decreto. Los CV disponían del recurso de la denuncia social de la mala gestión de un gobierno municipal, no obstante, al decir de Guevara, no contaban “con mecanismos expeditos para ejercer coerción” cuando un gobierno comete actos ilícitos. El recurso del congelamiento de cuentas municipales era considerado como una medida extrema porque la población resultaba la más perjudicada (Guevara Ávila, s.f.).

Por una tradición colonial en ciertas regiones estaba ausente el gobierno local, en 124 ciudades con más de dos mil habitantes, la alcaldía solo gobernaba a los habitantes de las ciudades, excluyendo al 42% de la población campesina e indígena. El gobierno municipal en la época de la “Democracia pactada” era una extensión de los partidos; y estos, al decir de Ardaya, eran clasistas, racistas, continuistas, autoritarios y urbanos (Ardaya Salinas, 1998).

Los dos órganos de gobierno, el alcalde y el Concejo Municipal (cabildo), estaban bajo control de los partidos, por lo que no era de esperar que se fiscalizaran a sí mismos. Los Concejales más bien eran representantes de los partidos, no habían acompañado el proceso de descentralización, no tenían propuestas ni ideología política; sus querellas políticas disfrazaba los intereses particulares, mismas que se resolvían mediante la cooptación y prebendas, no por concertación y consenso como correspondería a la democracia. Los partidos carecían de visión estratégica, seguían comportándose dentro de la lógica caciquil y corporativa, incentivaban liderazgos regionales y locales que respondían a sus propios intereses (Guevara Ávila, s.f., p. 8). Ardaya

⁸ La Ley 1654 de Descentralización Administrativa reforzó la parte financiera de los CV. ARTÍCULO 5.- Las Prefecturas de Departamento y los Fondos de Inversión Social, Nacional de Desarrollo Regional, Desarrollo Campesino y Vivienda Social acreditarán recursos financieros para inversión concurrente, únicamente en favor de los Gobiernos Municipales que incorporen la participación popular en sus presupuestos municipales.

llega a decir que el Concejo Municipal “no tiene ni legitimidad ni representatividad para formular políticas, planes y programas municipales”.

El Comité de Vigilancia se relaciona poco con el Concejo, ni siquiera en el momento de elaborar el Programa Operativo Anual del municipio, porque era elaborado por el alcalde y no por el Concejo. El Concejo Municipal hubiera podido tener mayor el control sobre el Ejecutivo Municipal para que no gastara más del 15% de los recursos de participación popular en gasto corriente, pero no tenía interés en hacerlo porque de esas partidas obtenían sus ingresos, pasajes, viáticos y otros gastos administrativos. Tampoco los concejales realizaban la contraloría durante la ejecución del presupuesto, menos lo podía hacer el CV porque carecía de capacidad técnica (Ardaya Salinas, 1998).

Una corrección que se proponía fue elección de los concejales, el subalcalde y los agentes cantonales a propuesta de los ciudadanos sin la mediación de los partidos.⁹ Si los concejales eran elegidos por distritos la responsabilidad de supervisarlos era de los habitantes del mismo, no del Comité de Vigilancia. Una propuesta que llevaría a la desaparición de los CV, sugería que la contraposición entre Concejo Municipal y CV se resolvería fusionándolos, lo cual implicaría que la función de control pasara al órgano institucional en detrimento del órgano social, previsiblemente quedaría vacío el espacio de participación-representación social. Una solución al problema político era que el Concejo dejara de estar en manos de los partidos, no así la elección del Ejecutivo, con el fin de que el poder local estuviera en manos locales y no de las burocracias nacionales de los partidos.

La cuestión era cómo fortalecer la presencia del Comité de Vigilancia. A cuatro años de aprobada la LPP Ardaya realizó una encuesta a vigilantes, de la cual resultó que la mayoría consideraba que el alcalde de municipios sede de las capitales departamentales no les daba importancia,

⁹ En México no existe un organismo representativo semejante, en las elecciones municipales el nivel micro local es doblemente excluido cuando los concejales son elegidos por planilla única cerrada para todo el municipio, un procedimiento contraproducente porque refuerza a los partidos.

mientras que los de municipios rurales opinaron que sí les prestaba atención. Con relación a los Concejos Municipales, el 83% de los vigilantes entrevistados consideró que no existía duplicidad con el Comité, pues cada uno tenía sus atribuciones (Ardaya Salinas, 1998). El problema radicaba en que tanto el Concejo Municipal como la alcaldía formaban el gobierno municipal y representaban la herencia antidemocrática, razón por la cual ambos eran reticentes a ser vigilados por las organizaciones sociales. La superación de las contradicciones dependía de la democratización de ambos, Concejo Municipal y Comités de Vigilancia, dos instituciones que democratizadas y coordinadas tendrían mayor peso que el alcalde.

La falta de atención a las comunidades no se atribuía tanto al Concejo como al centralismo del alcalde. Con la intención de no mermar su poder la administración municipal no fortaleció el vínculo con las poblaciones, por ejemplo, la alcaldía de La Paz creó una oficina de coordinación con los Comités de Vigilancia, Coordinador de Participación Popular, sin al mismo tiempo darle poder real y abandonó las antiguas oficinas encargadas de relacionarse con los barrios y los proyectos de obras; el nuevo coordinador carecía de medios financieros y técnicos, era una figura decorativa, probablemente para aparentar el cumplimiento de la Ley. El alcalde se aseguró de que los proyectos fueran preparados por el Departamento Técnico y de Proyectos de la alcaldía (Blanes, 2007).

En un nivel inferior al Coordinador de Participación estaban los agentes cantonales que competían con los representantes sociales. Los agentes cantonales, brazo operativo del ejecutivo municipal, entraron en competencia con los CV, porque no se presentaban como autoridades sino como representantes de las comunidades. A su vez, algunos miembros del CV se comportaban como si fueran funcionarios de la alcaldía y no como representantes de la sociedad; a causa de esas desavenencias los agentes cantonales y los dirigentes sociales preferían descargar sus responsabilidades de la planificación y ejecución de proyectos en el ejecutivo municipal. El centralismo del alcalde podía ser más eficiente pero en desmedro de la representación social y su capacidad real de articular las demandas comunitarias.

Quizás una solución a la competencia entre agentes cantonales y organizaciones sociales fuera descentralizando el gobierno municipal mediante la transferencia de competencias hacia el nivel submunicipal de cantón con la debida elección democrática de ambos. En todo caso, en la época del régimen antidemocrático todo necesitaba ser democratizado, como efectivamente ocurrió con la Revolución Democrática a partir de 2006.

Con el fin de compactar la demanda social parecía apropiado agrupar a los distritos a fin de facilitar su gestión, una manera de descentralizar por lo menos en el organigrama. Un ejemplo es el municipio de La Paz que contaba con 23 distritos, cuatro o cinco se agrupaban en una subalcaldía, pero no se les transfirieron capacidad de decisión, presupuestos, ni los instrumentos técnicos. Por su parte, los representantes al Comité de Vigilancia se agruparon y eligieron un representante que coordinaba las reuniones vecinales y se relacionaba con la subalcaldía. Con esa instancia intermedia descentralizada se abría la posibilidad de un autogobierno de los CV y hubiera podido ser la base de una coordinación de los distritos en todo el municipio (Blanes, 2007). La práctica no resolvió el problema de la dispersión, solo lo redujo, persistió la ejecución casuística de obras sin planificación de mediano y largo plazos. Hubiera sido viable aplicar el criterio de mancomunidad de barrios, incluso rebasando los límites intermunicipales. En realidad, se trataba simplemente de agrupar a los CV por distritos, esos ensayos descentralizadores vinieron de arriba, tanto como este diseño distrital.

Habida cuenta de los problemas de la relación entre estructura de los CV y estructura municipal, la cuestión central era la falta de reconocimiento real de la función de contraloría social por parte de la administración estatal, el régimen municipal no se avenía con las formas de organización y representación por usos y costumbres ni a la necesidad de participación de la diversidad de la sociedad boliviana. Podría decirse que los CV tenían una presencia forzada en el gobierno municipal, reacio a ser controlado aunque no podía evitar su capacidad de sanción social y moral. Como no se lograba la aceptación de las autoridades públicas del derecho de participación popular, fueron

decepcionantes sus resultados. Hay que admitir que por sí solos los CV difícilmente hubieran podido reducir el rezago del mundo rural frente al urbano y la urbanización sin desarrollo, mientras no se transformara el sistema económico y el régimen político.

Representatividad de los Comités de Vigilancia

Lo interesante de la división de los municipios en distritos eran los criterios erráticos de demarcación respecto al tamaño del territorio, equipamiento, número de habitantes, y el consenso de las poblaciones. Era una estructura homogénea para todos los municipios, con un formato único para ejercer las actividades de participación y control, separada de las especificidades sociales locales, o más precisamente, cubría un tipo de intereses y omitía a otros existentes en la localidad.

Resultaba excluyente de la diversidad de organismos que también buscaban participar en los recursos y en el control de su empleo. La delimitación del territorio de un distrito también era problemática porque unificó en una misma jurisdicción territorios poco compatibles entre sí. La disparidad del número de habitantes por distrito, aspecto cuantitativo de la representatividad, ocasionó la sobre representación de los menos poblados y la subrepresentación de los distritos más poblados, lo que incidió a su vez en que algunos municipios urbanos formaran más distritos con el propósito de contar con más representantes, en detrimento de las poblaciones rurales.

En su momento los Comités de Vigilancia constituyeron una gran innovación al constituir una instancia representativa, debían articular intereses al interior de la sociedad local, y mediar con la administración, eran responsables de promover las demandas sociales en el Programa Operativo Anual (POA), canalizan sus quejas sobre la prestación de servicios y, sobre todo, movilizar a los pobladores en la ejecución de proyectos. Al principio se elogiaba el carácter representativo de los CV en un contexto antidemocrático, pero gradualmente se fueron aclarando sus deficiencias en cuanto a la amplitud de su representatividad, los primeros en hacerlo notar fueron las organizaciones excluidas del órgano controlador.

La función representativa de la población se hacía efectiva de distintas maneras, en los momentos de elección de autoridades comunitarias y representantes, en la acción común en situaciones de conflicto con las autoridades. Las formas más comunes del relacionamiento de los vigilantes fueron: la asamblea para formular demandas, la asamblea del barrio, la reunión de trabajo para el control y seguimiento, la visita domiciliaria, la visita de los dirigentes de las OTB al Comité de Vigilancia, la visita de ambos al alcalde y la visita a instituciones que prestan servicios básicos y sociales.

Se constata asimismo la estrecha relación con los representados en el hecho de que la población dirigía al CV sus demandas de obras y proyectos de desarrollo para el barrio o la comunidad, sobre todo en municipios rurales donde en muchos casos eran los únicos interlocutores y representantes; en esto último diferían con los municipios con población predominantemente urbana, donde el Comité tenía que competir con diferentes entidades y organizaciones sectoriales de intermediación, entre ellos los medios de comunicación social que difundían denuncias y peticiones (Ardaya Salinas, 1998).

Dadas las diferencias en la operación real y en el impacto de los CV en cada lugar, no es fácil determinar si el caso del municipio de El Alto, departamento de La Paz, reflejaba lo que sucedía en todos los demás. En una investigación realizada por Blanes, concluye que no cumplían adecuadamente con sus funciones por varias causas: 1) falta de recursos, 2) era una nueva forma de representación que no correspondía con las formas practicadas por las comunidades, 3) habían sido capturados por los viejos mecanismos de clientelismo y cooptación política (Blanes, 2000).

La ocupación de cargos de representación obedece a principios muy distintos en la democracia comunitaria y en la esfera de la democracia institucional de partidos. En la esfera comunal existe un entendimiento directo del concepto de lo público, tradicionalmente los representantes comunales realizan sus labores de manera honorífica, sin remuneración, porque se considera un servicio a la comunidad. En cambio, en la esfera gubernamental el sentido de función pública del alcalde, concejales y funcionarios se rigen por la pertenencia a partidos, actúan como autoridad legal, su trabajo es remunerado, profesionalizado, siguen una

carrera y su motivación es el interés por ocupar los cargos. Dos lógicas en conflicto y dos fuentes de legitimidad.

La comunidad y las juntas vecinales son entidades colectivas, ellas eligen a los miembros del Comité de Vigilancia, por lo tanto este tenía una autoridad derivada. Eso era motivo de desacuerdos, la autoridad originaria pertenece a los representantes comunitarios, los vigilantes les debían estar subordinados; entraban en conflicto con la autoridad del CV en torno a quién debe canalizar y representar. El Comité debe ser un instrumento de articulación de demandas y vigilar la realización de obras, eso era percibido por las autoridades originarias como una amenaza a sus jerarquías internas, de esa manera el CV competía con las OTB en la tarea de articular las demandas. Sobre ese fenómeno sostiene Blanes: “En el mejor de los casos el Comité está solo frente al alcalde y frente a las comunidades” (Blanes, 2000, p. 52).

Por otro lado, los representantes comunitarios eran objeto recurrente de crítica porque se habilitó bajo el nombre de OTB a representantes de solo algunas de las organizaciones, en desmedro de otros actores con presencia en los municipios; estos veían en el CV un instrumento artificial creado desde arriba. Esos otros actores eran organizaciones históricas regidas por la democracia directa, la asamblea municipal de comunidades, cabildo municipal, reunión general de la Marka, federaciones vecinales y centrales agrarias, que no se limitan a un territorio, en cambio el Comité de Vigilancia representaba un territorio. Según D. Ayo (2004), “Se cuenta con registros de más de una centena de municipios que habrían incurrido en estas prácticas, lo que evidencia su carácter notoriamente difundido” (p. 20). Se trataba de un conflicto entre la legitimidad legal del Comité y la legitimidad histórica de las organizaciones.

En el caso de La Paz la irrupción del Comité de Vigilancia en la escena urbana creó una rivalidad con las juntas de vecinos disputándose el protagonismo y la legitimidad, la FEJUVE temía que la alcaldía rompiera la habitual relación que mantenían con las juntas; cada uno por su lado trataba de fiscalizar a las autoridades del municipio. En otras partes se practicaba lo contrario, como en el departamento de Cochabamba donde habían logrado coordinarse los CV y la federación

vecinal. La alcaldía, por su parte, se resistía a ser fiscalizada porque se obstaculizaba el trabajo de las autoridades y de los técnicos (Blanes, 2007). Estos conflictos se acentuaban por el reconocimiento selectivo por parte de las autoridades.

Resultaba obvio que la solución radicaba en el reconocimiento de la legitimidad de esas otras organizaciones excluidas, pero la apertura del reconocimiento a todos los actores chocaba con la partidización y el clientelismo. Había pues un estancamiento. En referencia únicamente a las instituciones indígenas pero aplicable a las demás, decía Guevara que en caso de no conseguirse el amplio reconocimiento “las organizaciones indígenas se constituyen en un liderazgo local paralelo y autónomo” (Guevara Ávila, s.f.). En realidad, tener autonomía y ser una fuerza paralela es un requisito democrático, una premisa para que las organizaciones tuvieran capacidad para ejercer el control. La crítica se dirigía al monopolio de la representación, permitiendo la inserción de actores de acuerdo con las particularidades regionales y municipales, lo que implicaba un cambio de modelo de los CV contenido en la LPP.

En opinión de D. Ayo el conflicto causado por la exclusión podía resolverse abriendo el Comité de Vigilancia a la “heterogeneidad sociocultural dueña de sus propios mecanismos de control”, y preveía que de no abrirse terminaría imponiéndose el poder oficial. Dado que el control social ya era practicado por las colectividades existentes, su inclusión formal llevaría a ejercerlo verdaderamente como contrapartes del gobierno municipal. En la medida que los pobladores aportaban recursos para emprender un proyecto en su beneficio, serían ellos mismos los más interesados en hacer un adecuado seguimiento de la correcta inversión de sus aportaciones (Ayo, 2004).

La exclusión no era el único asunto por resolver, D. Ayo repara en el fenómeno de la pasividad tanto social como gubernamental, superable si se daba preferencia a los grupos efectivamente demandantes. Para ello proponía promover un espíritu emprendedor, el cambio en la manera de repartir los recursos o incentivos: “el Comité que mejor controla recibe más recursos o mayor asistencia técnica”, quien mejor controla es aquel que se articula con sus bases y se esfuerza en

consolidar el involucramiento de la sociedad civil. La eficiencia no sería el único criterio de asignación del financiamiento, se debía considerar el estado de necesidad y el criterio de equidad, de esa manera los municipios más pobres tendrían una asignación mayor de recursos. La asignación se haría por regiones (la región abarca varios municipios, equivale a mancomunidad, figura ya institucionalizada a la que antes nos hemos referido), por lo tanto habría que cambiar el modelo (Ayo, 2004). Los conflictos entre grupos tenían como trasfondo la competencia por recursos escasos.

Los CV tenían varias dificultades para su implantación. Estaban en desventaja frente al aparato burocrático, en primer término por su cuestionada representatividad, además de por la falta de capacidad técnica. Carecían de los medios para identificar problemas o formular proyectos para ser incorporados al Programa Operativo Anual, y por consiguiente tenían poca capacidad para intervenir en el proceso de planificación. Otra debilidad importante era su dispersión por causa de su estructura distrital, mientras la alcaldía tenía en sus manos el Programa Operativo Anual, mecanismo de programación global de la ciudad. Las facultades que les eran asignadas en la legislación eran una carga demasiado grande para su capacidad, aunque hubiera sido posible atenderlas si el diseño de la estructura no hubiera sido de dispersión por un lado y de concentración del mando en la alcaldía, por otro.

Las debilidades de los CV explican que continuara la costumbre de que las juntas vecinales, cada una por su lado, presentaran reclamos a la Alcaldía sobre la gestión de las obras, lo que explica que la federación vecinal no pudiera ser desplazada del todo. La insuficiente representatividad de los CV se evidenciaba en el desconocimiento que la población tenía de ellos; según una encuesta realizada por Blanes en 25 juntas vecinales de La Paz, el 88% de los entrevistados respondió no conocer al vigilante de su distrito, el 96.5% dijo no saber cómo fue elegido, el 86% no sabía qué funciones cumplía su representante (Blanes, 2007).

Dificultades para el ejercicio de la función

En la práctica el funcionamiento de los CV padecía de una serie de dificultades, la mayor era la falta de recursos económicos para que los vigilantes realizaran su trabajo, eran los propios vigilantes quienes debían costear las comunicaciones y transportes que implicaban las reuniones y visitas. Recuérdese que los vigilantes no eran remunerados ni recibían compensaciones, una garantía ética del servicio público que no era puesta en discusión. Ninguno de los vigilantes entrevistados por Ardaya manifestó su deseo de ganar un salario, pero sí el reembolso de los gastos. Las autoridades no les proporcionaban a los vigilantes ni oficinas ni mobiliario, apoyos reservados para las cabeceras municipales y subalcaldías. Otra dificultad se debía al aumento de la carga de trabajo, pues el gobierno nacional les transfería mayores competencias, por ejemplo, su participación en los directorios de salud, educación y en el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez. Aun así, había vigilantes que lamentaban ser incomprendidos tanto por las bases como por las autoridades municipales (Ardaya Salinas, 1998).

Los vigilantes adolecían de capacitación, fenómeno común a otras instituciones participativas latinoamericanas. Los vigilantes debían aprender un conjunto de normas y procedimientos administrativos así como el contenido de la fragmentada legislación. Para cumplir con las funciones necesitaban especialización y capacidad técnica, o en su defecto contratar asesores profesionales en auditoría financiera, contratos, administración y economía, en ingeniería civil y arquitectura. Pero no disponían de recursos económicos para hacerlo, se limitaban a realizar gestoría, supervisar el cumplimiento de contratos, el tiempo de ejecución, actividades no exentas del riesgo de caer en las redes de las prebendas y corrupción acostumbradas por la administración municipal.

A la falta de capacitación se añadía la excesiva rotación de los vigilantes ya que cambian cada uno o dos años; en los municipios rurales, la duración del cargo era de entre tres y seis meses, con frecuencia los representantes abandonaban el trabajo por motivos económicos. Otra

fuerza de dificultades era el desajuste del ritmo de trabajo, en los CV era más lento y largo debido a la dinámica de sus bases sociales, contrastante con el ritmo de la administración regido por su disciplina y programación (Ardaya Salinas, 1998).

El diagnóstico de D. Ayo reconoce los problemas ya mencionados y agrega otros: 1) muchos Comités confunden su función de control con las del Concejo Municipal”, o asumen labores de fiscalización con ribetes persecutorios contra alcaldes; 2) los CV no priorizan las demandas de acuerdo a las fases de la planificación participativa, por ende carecían de estrategias claras de injerencia en la relación con el gobierno municipal; 3) sus componentes adolecían de poco conocimiento técnico; 4) se acumulaban diversas tareas y terminaban cargándoselas al presidente del CV; 5) padecían escasez de recursos; 6) estaban sometidos a la politización-partidización; 8) el Estado atendía sus demandas sin exigirles una contraprestación; 9) el gobierno fomenta la cultura de la gratuidad de los apoyos oficiales, causando el crecimiento indiscriminado de la demanda y las consiguientes frustraciones sociales (Ayo, 2004).

Aportaciones de la Ley de Participación Popular

Vista en retrospectiva, la LPP introdujo en el antiguo régimen una nueva relación entre el Estado y la sociedad en tres aspectos democratizadores: descentralización, municipalización y participación popular, las cuales incentivaron el desarrollo de la cultura participativa. En cuanto a la participación, fue progresista el haber estatuido derechos colectivos y haber concedido la personería jurídica a agrupaciones civiles antes no reconocidas por la ley, respetando su carácter independiente y autoridad propia para participar en la toma de decisiones. En suma, contribuyó al proceso de cambio democrático al replegar gradualmente el centralismo y el autoritarismo.

La descentralización no fue solamente administrativa sino también política al inducir la participación de la población de manera permanente en la gestión de su territorio, algo distinto a la tradición de manipularla en periodos electorales. Aunque de manera todavía

limitada, facilitó el reconocimiento de las necesidades específicas de desarrollo y abrió un camino para satisfacerlas, inició el asesoramiento gubernamental para la elaboración de proyectos, proporcionó en alguna medida apoyos con equipos y financiamiento mediante las Corporaciones Locales de Desarrollo; las colectividades comenzaron a tener injerencia en la administración de servicios de salud, educación, cultura, deportes, desarrollo rural y otros; alentó la participación ciudadana y la equidad de géneros.

Con la Ley de Participación Popular se transfirieron competencias y recursos públicos a los gobiernos municipales; desde 1997, cuando se legisló la descentralización municipal, se decidió destinarles el 75% de la inversión pública nacional, dejando para el gobierno nacional el restante 25%. En 1990 las ciudades capitales acaparaban el 92% de los fondos tributarios, en 1997 las capitales recibieron el 39% y las provincias el 61% restante. La participación municipal pasó del 3% al 20% de los impuestos nacionales, sobre ese 20% se ejercería el control social; adicionalmente, se devolvieron al dominio municipal el 100% de los impuestos locales sobre inmuebles y vehículos (Guevara Ávila, s.f.; Barbery Anaya, 2005; Peralta M., 2014).

La LPP (1994) transfirió a los gobiernos municipales responsabilidades en las áreas de salud, educación, deportes, cultura, caminos vecinales, micro riego, y actividades vinculadas al desarrollo humano. Antes la jurisdicción municipal se definían como entes ciudadanos, en adelante serían gobiernos municipales urbanos y rurales. La administración pública se reorganizó para dar cabida a la participación popular con el fin de acercarla a la sociedad. Además modificó la distribución de los recursos a los municipios de acuerdo con el número de habitantes y ya no de acuerdo con la contribución de cada departamento y municipio (PAP, 1999).

En 1999 la Ley de Municipalidades creó el Fondo de Control Social con recursos fiscales para proveer de recursos a los Comités de Vigilancia; en 2001 se modificó y fue nuevamente reformado en 2005. La distribución de recursos no ha cambiado, es un porcentaje de acuerdo con la cantidad de habitantes del municipio: hasta 10.000 habitantes 1%; de 10.000 a 25.000 habitantes 0,75%; de 25.000 a 100.000

habitantes 0,50%; más de 100.000 habitantes 0,25%. Esta distribución se mantuvo en las reglas presupuestales, “pero ya no son transferidos al Comité de Vigilancia porque dejaron de existir legalmente; en su lugar, deben ser asignados a las acciones que promuevan y fortalezcan la participación y control social en el municipio” (Fundación Jubileo, 2013; Guía práctica para la administración del Fondo de Control Social, 2006). Las cantidades son modestas pero dan un piso al funcionamiento de los órganos de control.

Desde el punto de vista del liderazgo en este periodo aparece un fenómeno que influiría en las luchas populares posteriores, “propició el nacimiento de una clase política rural, esto permitió acabar con el acaparamiento en la toma de decisiones por parte de las oligarquías locales. Esta clase política rural fue ocupando puestos de decisión cada vez más importantes” (Peralta M., 2014). Esta observación podría hacerse extensiva a las organizaciones populares urbanas. En los años noventa y comienzos del siguiente siglo ocurrió un intenso proceso de organización y de lucha campesina y popular, cuyos dirigentes desempeñarían el papel de nueva clase política con el triunfo de la Revolución Cultural y Democrática.

La revolución democrática y la nueva forma del poder social

Dos hitos fueron decisivos en la transformación de la sociedad boliviana, el triunfo electoral de 2005 de un amplio movimiento popular reunido en torno al Movimiento al Socialismo (MAS), encabezado por Evo Morales, y el complicado proceso de elaboración de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, aprobada en referéndum en enero de 2009. La Revolución Democrática y Cultural en Bolivia inició el cambio en las relaciones sociales de dominación que se reflejó en una nueva institucionalidad. Entre muchas otras aportaciones, dio una definición de la soberanía popular de gran alcance que va mucho más allá de la democracia representativa. Recordemos que la Constitución anterior tenía una interpretación meramente representativa

de la democracia, la soberanía la ejercen los “representantes y las autoridades” y no reconocía ningún derecho de gobierno del pueblo. En cambio, la Constitución del nuevo régimen aprobada en 2009 estatuye la participación ciudadana en el espacio público y el control sobre el Estado como principios de soberanía popular.

El estrecho concepto de participación de 1994 fue sustituido por una especie de poder popular. La repetida crítica al formato de los Comités Vecinales derivó en la redefinición de las nociones de participación y control social. El artículo 241 entiende los principios de participación y contraloría social en todas las instituciones del Estado, asimismo codifica las líneas generales de sus atribuciones. En forma abreviada presentamos los contenidos de los artículos 241 y 242.

Artículo 241.

I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.

IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Artículo 242. La participación y el control social implica:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.

2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.

3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y descentradas.

4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.
8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.
9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.
10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.

Esencialmente aborda tres dimensiones de la democracia participativa: establece la intervención de la sociedad civil en ciertas funciones del Estado, una sociedad civil organizada y activa. Ese concepto de sociedad se basa en la autonomía o independencia de las organizaciones sociales frente al Estado y al interés privado, En su propia esfera forma autónomamente espacios de autogestión y de autogobierno de la propia sociedad.

Son varios los ámbitos de participación en funciones del Estado, donde el meollo es la satisfacción de necesidades sociales, la demanda social. Participar en la toma de decisiones de políticas públicas y la orientación del gasto público. El artículo 321 constitucional establece que la formulación del gasto y de la inversión pública contará con mecanismos de participación ciudadana, asimismo en la planificación técnica y ejecutiva estatal.

Este derecho de participación fue desarrollado en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) donde aparecen los lineamientos de la participación y control social para los municipios, entre ellos el artículo 114, asienta que los gobiernos autónomos municipales

deberán presentar sus presupuestos institucionales aprobados por el Concejo Municipal y con el “pronunciamiento” de la instancia de participación y control social (Fundación Jubileo, 2013).

El mandato constitucional de reglamentar esos principios generales se cumplió con los debates parlamentarios de fines de 2012 y comienzos de 2013, que desembocan en la aprobación por la Asamblea Plurinacional de la nueva Ley de Participación y Control Social; fue confeccionada sobre la base de la experiencia adquirida desde 1994 con la LPP que puso en marcha la primera tentativa de democracia municipal y social.

La cuestión que no queda resuelta es la centralidad porque omitió el carácter político de la participación, el poder popular, la institucionalidad de un sistema que articule los órganos de participación social desde los niveles submunicipal, municipal departamental y nacional.

La evolución de la democracia participativa ha contribuido a la inclusión en la vida política de la gran mayoría de las clases populares hasta entonces excluidas de la vida del Estado, pero su más completa expresión la ha dado la nueva Ley de Participación y Control social: “La Participación y Control Social goza de legitimidad y de reconocimiento por el Estado” (Constitución Política de la República de Bolivia, 2 de febrero 1967). El concepto participación tiene un contenido más amplio que el control sobre los recursos públicos, y ambos conceptos interactúan con otros derechos reconocidos, tales como la economía social, derechos de soberanía, derechos de la naturaleza y otras. Según la definición general, el sujeto es el pueblo soberano que se expresa por medio de la sociedad civil organizada y, en el caso que nos ocupa, mediante la participación en el diseño de políticas públicas y, en cierto grado, en su realización.

Su ámbito de acción se extiende a las instituciones del Estado territoriales y funcionales: los departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinas; a las entidades autárquicas, descentralizadas y desconcentradas, al Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General del Estado, Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana; incluso empresas mixtas, sociales y privadas que administren recursos fiscales y recursos naturales

(artículo 2). La esfera de la empresa privada que queda eximida del control social, es regulada y sometida a la rendición de cuentas por otras normas. Otorga a la sociedad civil organizada la importante facultad de coadyuvar con los órganos legislativo y electoral: de apoyo al Órgano Legislativo en la “construcción colectiva de las leyes”, ofrece además la vía de las consultas a los ciudadanos; amplía los derechos de soberanía contenido en el derecho a colaborar en los procedimientos de selección para la ocupación de cargos y para su destitución mediante el procedimiento de revocación de mandato. Expresamente le da facultad para apoyar al órgano electoral a transparentar las postulaciones de los candidatos para ocupar cargos públicos. Tiene derecho al acceso a la información, a transparentarla, el cual no podrá denegarse, “y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna”. Otorga el derecho a vigilar del uso honesto y racional de los recursos públicos. Podrá conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos del Estado. Se coordinará con los órganos del Estado con fines de planificación. Faculta a los actores sociales a denunciar infracciones ante las instituciones en los casos de investigación y procesamiento (Nueva Constitución Política del Estado, 2008).

Ley 341, de participación y control social, 2013

El régimen conocido como democracia pactada entre partidos tradicionales llegó a su fin con el triunfo del Movimiento al Socialismo en las elecciones presidenciales a fines de 2005, y con los sucesivos triunfos en elecciones departamentales y municipales. Después vinieron cambios de todo orden y le tocó el turno a la participación popular en 2013 cuando se publica la nueva Ley de Participación y Control Social (LPCS) (Ley N° 341., 2012).

El viejo sistema político centralista y excluyente, con su cauda de privatización de recursos y marginación de los intereses populares, había obstaculizado el desarrollo de la participación popular en la solución de problemas locales, no se propuso unir los esfuerzos sociales y gubernamentales en la superación de la condición de abandono,

pobreza y discriminación de una gran parte de la población, antes bien, era generador de desigualdad.

Los problemas que trababan el funcionamiento de la Ley de Participación Popular, fueron sustancialmente resueltos por la Ley de Participación y Control Social (LPCS), dentro de la concepción constitucional de democracia participativa. Redefine dos finalidades del orden social: la satisfacción de necesidades colectivas y democratización del sistema político boliviano. De acuerdo con la nueva Constitución la participación y el control sociales son políticas de Estado, así el poder social quedó comprendido dentro del sistema institucional. La nueva LPCS no especificó todos los problemas, especialmente la polémica representatividad, sino que remitió las reglas específicas a leyes municipales con el fin de adecuarlas a sus particularidades.

De esa manera se dio una salida a los problemas del modelo anterior originados por una forma de organización uniforme para todos los municipios sin considerar la heterogeneidad y las especificidades de las sociedades locales, en cambio la nueva ley estableció un marco normativo general dejando a la sociedad civil local la libertad de decidir sobre su forma organizativa, funciones y composición del órgano de participación y control social.

En referencia a las obligaciones de los actores sociales dice: Velar porque las instituciones públicas respondan al bien común de la sociedad en general y no así a intereses particulares o sectoriales (artículo 10.7). La definición general de los actores sociales es suficientemente amplia para que quepan todos con el mismo derecho: “Fomentar y fortalecer las formas de Participación y Control Social de los sectores sociales y/o sindicales organizados, juntas vecinales, naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afro bolivianas, en la formulación, seguimiento a la ejecución y evaluación de políticas públicas del Estado Plurinacional” (artículos 3.2, 3.5, 3.6, 3.7).

Se define a la sociedad civil organizada como la diversidad de organismos de las clases y sectores populares, y eso marca una importante diferencia respecto a la más restringida representatividad de los comités de vigilancia anteriores. La democratización de la representación

social se garantiza con el ejercicio de los derechos de manera plural, efectiva y equitativa. Por esa vía es posible resolver parte de los conflictos entre los diferentes intereses en el campo popular, en un proceso formativo de la cultura democrática.

Funciones de participación, control y toma de decisiones

La LPCS asigna a la sociedad civil distintas formas de intervención dentro de los poderes públicos y ramas administrativas. De manera general, establece derechos de participación y control social a través del acceso a la información, la rendición pública de cuentas, la evaluación a la gestión, control y fiscalización y la construcción colectiva de normas, (artículo 17).

El concepto de construcción colectiva de normas equivale a una especie de función legislativa de la sociedad civil organizada, concede a los actores sociales el derecho a “Presentar iniciativas legislativas u otra normativa”, a “Proponer proyectos normativos y apoyar a los Órganos Legislativos en la construcción colectiva de leyes.” (artículos 8.8 y 9.2).

El Órgano Judicial, (Concejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional) es sujeto de control, en la modalidad de intervenir en los procesos de postulación, preselección y selección de los servidores judiciales (artículo 19). Es una incursión en la vigilancia de la zona más oscura del Estado, la más apartada de la participación ciudadana. Recuérdese que Bolivia por primera vez en 2011 realizó la elección popular de magistrados, habitualmente influido por los intereses más poderosos.

No escapan a la participación y control social las instituciones militares y policiales, dependientes de los poderes ejecutivos, salvo aspectos relacionados con la seguridad; se responsabiliza a la autoridad militar y policial del cumplimiento de los derechos humanos en el servicio militar, premilitar (artículos 21 y 22). Este es un avance importante en la prevención del abuso de poder del Estado, la sociedad civil interviene para ceñirlos al derecho y al interés público.

La Ley se aplica a los cuatro niveles de gobierno: “Los gobiernos autónomos departamentales, municipales y regionales (mediante) la

construcción participativa de legislación y normativa según corresponda, en la planificación, seguimiento, ejecución y evaluación de la gestión pública, en la relación de gasto e inversión y otras (...). La sociedad misma queda obligada a controlar a sus organizaciones pues abarca a las “Las autonomías indígena originario campesinas, (participantes) en la definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo, cultural, (y) en la administración de los recursos naturales”. (artículo 22 II y III). Comprende asimismo a las cooperativas y entidades de propiedad social.

La rendición de cuentas es una obligación de la autoridad y un derecho social: todas las “entidades públicas y privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales, tienen la obligación de convocar formalmente a los actores de Participación y Control Social que correspondan, a los procesos de rendición pública de cuentas (...) dos veces al año.” (artículo 36.II.); e insiste, es un derecho de los actores “Participar en los procesos de rendición pública de cuentas de las entidades del Estado Plurinacional.” (artículos 8.9 y 17).

Función de participación

El concepto “participación” es una de las expresiones del derecho de soberanía, referido al ejercicio directo de la voluntad popular; en ese sentido el concepto es rico en contenidos, pero aplicado en la esfera de la gestión estatal adquiere una acepción delimitada. “Es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones.” (artículo 5.1).

Es relevante la referencia a la participación individual para que las personas no se vean bloqueadas por el peso de lo colectivo, protege a la persona contra la tendencia a marginar a quienes no están adscritos a instancias intermedias, lo cual es otra dimensión del pluralismo. La participación individual y colectiva es clasificada en orgánica, comunitaria y temporal. Se entiende que la participación colectiva es

permanente u orgánica, y la individual se considera pasajera: “Toda persona de manera individual puede adscribirse de manera circunstancial al Control Social sea este territorial o funcional, ejercido a la gestión pública, a una determinada política, plan, programa o proyecto.” (artículo 13.I.). Dicha participación individual temporal se puede dar en las comunidades y organizaciones sociales. (artículo 14.I y II).

Función de control social

El control social tiene el doble sentido de supervisar y evaluar: “Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social”. (artículo 5.2.). El concepto de autorregulación se entiende como factor de equilibrio frente al Estado, aunque también evoca el autogobierno social que entonces incluye la intervención directa en la ejecución, decide y realiza.

El control social supone una doble separación, entre la esfera pública y la privada, y entre lo público estatal y lo público social: se aplica “a la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas”, cooperativas y otras entidades (artículo 8.2. y 8.3). Cabe suponer que no se refiere a la totalidad de las funciones del Estado, pensemos en la política exterior o en la estrategia de seguridad nacional, donde los interesados son el conjunto de los ciudadanos, espacios propios del debate en la opinión pública y el parlamento. Al apartar el control social sobre las empresas privadas deja una interrogante sobre quién controla a todas aquellas que operan en campos de interés público (transportes, alimentos, combustibles, etcétera), pensemos en los monopolios internos y transnacionales.

Se estatuye la participación como actor en las instituciones electorales en la selección de los vocales del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Electorales Departamentales (artículo 20). Hace presente una fuerza distinta a los partidos políticos, un factor de equilibrio

que corrige significativamente la selección desde arriba por autoridades políticas, o sea, por los partidos políticos, y al mismo tiempo una cierta garantía para el funcionamiento de la democracia electoral. De esta manera la representación social asume el papel de contraparte de los partidos políticos, lo cual significa un vuelco en la tradicional supremacía de estos en relación con las organizaciones sociales.

Adicionalmente se le dota de dos formas de control sobre los partidos políticos, es decir, sobre gran parte de la clase política: primero, autoriza a presentar informes que fundamenten la solicitud de revocatoria de mandato, solicitud que corresponde a los electores;¹⁰ segundo, a “Promover la transparencia sobre el origen del financiamiento de los recursos económicos de las organizaciones políticas por medio del Órgano Electoral.” (artículos 9, 12, 9.11). La revocación de mandato por los electores es una de las formas del derecho de soberanía, pero aquí se habla de iniciar el proceso, por ese solo hecho es un instrumento disuasivo.

El artículo 142 constitucional menciona el control social sobre la calidad de los servicios públicos y básicos, función que refuerza la ley, añadiendo la provisión y calidad que presten las entidades públicas y empresas privadas proveedoras. Para hacerlo efectivo establece la prerrogativa de “acceder a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos”, y requerir “información documentada y estadística formal, pronta, completa y comprensible. Lo nuevo es la mención del derecho de los usuarios a intervenir, un actor rara vez mencionado. (artículos 3.3, 3.4, 8.3, 8.6, 26, 27, 40). Al respecto, recordemos el modelo de veedurías ciudadanas en Colombia, donde la contraloría se ejerce sobre las empresas privadas que prestan servicios públicos.

¹⁰ *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, El Alto, 7 de febrero de 2009. artículo 240. III. “El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.”

Toma de decisiones y planificación democrática

Uno de los ámbitos de la participación más prometedores es la planeación, porque las demandas sociales han de ser tomadas en cuenta en el ejercicio presupuestal y la planeación del desarrollo. Los actores sociales tienen la facultad de “Participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos, (presupuestos), y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado. “Las autoridades del Estado en sus diferentes niveles y ámbitos territoriales, elaborarán políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos con participación activa de los actores de la Participación y Control Social.” (artículos 8.1, 36.I, 5).

El gobierno municipal está obligado a contar con la participación y “pronunciamiento” de la sociedad civil, en la formulación presupuestaria y el Plan Operativo Anual, con el fin de que su gestión sea transparente y eficiente.

La participación de los organismos representativos en la toma de decisiones se especifica en algunos sectores de actividad: sistema público de salud, sistema educativo, desarrollo energético, de hidrocarburos y forestal, en toda la cadena productiva minera, y en la gestión ambiental; en este último tema se refiere al derecho a ser consultados e informados “previamente sobre decisiones que pudieran afectar a la calidad del medioambiente y la conservación de los ecosistemas” (artículo 8.11 al 8.15.)

En el plano nacional la Ley confiere el derecho a “Ser parte activa de la entidad de planificación participativa, prevista en el artículo 317 de la Constitución” (artículo 8.17) (Constitución Política del Estado, 2009).¹¹ A nivel municipal la participación es inmediata en el Plan Operativo Anual, y en la planeación a mediano plazo mediante el Plan de Desarrollo Municipal. Además, a nivel nacional, en el

¹¹ El artículo 317 señala que: “El Estado garantizará la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa que incluya a representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.”

mediano plazo se prevén “mesas de diálogo” quinquenales, auspiciadas por los ministerios, cuyo propósito es “la participación y concertación de propuestas de desarrollo y de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social”. En los tres niveles municipal, departamental y nacional se incorporan las propuestas de las organizaciones sociales con la perspectiva de desarrollo y de progresividad. (artículos 39.I y II. Ver 8.1, 8.2, 9.4, 35, 36.1 y 41.1).

La contraloría social es complementaria de las atribuciones de otras instituciones, en particular del Concejo Municipal, principal instancia de fiscalización del gobierno municipal, además lo fiscalizan la Contraloría General del Estado y el Ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

Además de la participación en la toma de decisiones y en las etapas de su ejecución, los representantes tienen un papel de intermediación y gestoría. Estas atribuciones están enunciadas de manera un tanto abstracta cuando dice “Articular a la sociedad civil con las entidades del Estado Plurinacional”, y cuando faculta a los actores sociales a “Gestionar demandas de la sociedad civil, ante los diferentes niveles del Estado y las entidades territoriales autónomas, y las entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales” (artículo 9.6 y 9.7).

La planificación participativa para varios años es un espacio de lucha en refuerzo de una política económica distributiva, supone la permanencia de la estructura participativa y la disposición de una parte de los recursos públicos. En otras experiencias de este tipo se ha tomado muy en serio la planeación participativa, por ejemplo los congresos periódicos del Presupuesto Participativo brasileño, pensados para diseñar en el largo plazo el desarrollo de la ciudad; asimismo se asemeja a las conferencias nacionales sobre la gestión pública también en Brasil, y la planificación participativa venezolana.

Autonomía y representatividad de los actores sociales

La institucionalización de la participación social en diversos países se viene consiguiendo con dificultades, a contracorriente de las tendencias a subordinarla por los organismos estatales. Dicha institucionalización, a diferencia del corporativismo y el clientelismo tradicionales, reconoce el espacio propio de la sociedad civil; la legislación boliviana afirma como principio básico la independencia y autonomía de las formas participativas, definidas como la “Capacidad para decidir y actuar con libertad y sin depender de un mando o autoridad. Las acciones de la Participación y Control Social no se subordinarán a ningún Órgano y/o autoridad del Estado, ni recibirá instrucciones o presiones de ningún poder fáctico, que vele por intereses particulares contrarios al interés general.” (artículo 4.4).

En otros modelos participativos se estatuye claramente una estructura organizativa: concejos comunales en Venezuela, veedurías ciudadanas en Colombia y concejos de políticas públicas en Brasil, en cambio la Ley boliviana no establece una forma uniforme encargada de cumplir los fines y funciones participativas. Las organizaciones de la sociedad civil y comunidades (“actores”) se organizan como ellas lo decidan: “La sociedad civil se organizará y definirá la estructura y composición de la Participación y Control Social para todos los niveles del Estado”. (artículo 25).

La enumeración de los actores sociales no es exhaustiva pero identifica los principales: sectores sociales y sindicales organizados, juntas vecinales, naciones y pueblos indígenas, correspondiente a tres formas organizativas (artículo 3.6): 1) los actores antes mencionados los llama Orgánicos, reconocidos legalmente¹²; 2) los actores Comunitarios son las naciones y pueblos indígena-originario- campesinos, las comunidades interculturales y afro bolivianas (cada una con su propia

¹² La diversidad social comprende comunidades indígenas y campesinas, los sindicatos, ayllus, asociaciones de regantes, comités de agua, organizaciones económicas campesinas e indígenas, organizaciones de mujeres, jóvenes, transportistas, comerciantes, las Cumbres, Asambleas municipales, Concejos de Desarrollo Municipal, Concejos Provinciales de Participación, Encuentros de Avances y otros.

organización); 3) actores circunstanciales son los que se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir (artículos 3.6 y 7).

Con el fin de prevenir el distanciamiento entre representantes y representados enuncia dos obligaciones de los representantes: cumplir el mandato y rendir cuentas a quienes los eligieron. Deben realizar entre sí procesos previos de deliberación y concertación para la formulación de propuestas de políticas públicas, acciones y políticas de Estado; deben utilizar la información con transparencia, honestidad y responsabilidad. En general son responsables de velar por el cuidado, protección y recuperación de los bienes públicos, el patrimonio natural, económico y cultural de Bolivia (artículo 10). La sociedad civil organizada se hace cargo de los asuntos públicos y al mismo tiempo presiona al Estado a guiarse por el interés público.

Retoma de la antigua Ley de Participación reglas como las siguientes. Los actores sociales colectivos “delegarán a sus representantes”, esto equivale a una prohibición de que instancias estatales nombren a los delegados. Contra las tendencias a la burocratización y profesionalización de los representantes se establecen las siguientes prohibiciones: “no recibirán ningún tipo de remuneración, regalo, premio, ni aceptarán ofrecimientos o promesas de las entidades sobre las que ejercen la Participación y Control Social o de terceros.” Los representantes “no podrán desempeñar esta función por más de dos años consecutivos.” En refuerzo del carácter honorífico del cargo, añade que los recursos destinados al ejercicio de la participación y control no serán asignados al pago de remuneraciones (artículos 16, 11, 12, 41.V).

Hemos visto que en Brasil una causa del debilitamiento de los consejos de gestión ha sido la discrecionalidad y disparidad en la provisión de recursos a las que son propensas las autoridades, igual que en Bolivia antes de la nueva ley. Ahora en Bolivia la Ley establece como obligación de las máximas autoridades de todas las entidades públicas, proveer recursos: “garantizarán que en todos sus planes, programas y proyectos se contemple dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios y suficientes destinados a efectivizar el derecho de la Participación y Control Social.” Además, prevé el acceso a recursos

aportados por la cooperación internacional y su respectivo control (artículo 41, I y III).

Contra la práctica de los funcionarios de minimizar y ocultar el funcionamiento de las organizaciones sociales, se establece la obligación del Estado de garantizar “espacios democráticos en medios de difusión, para que los (representantes) del nivel nacional presenten informes y rindan cuentas sobre el ejercicio de sus funciones” (artículo 40.I.).

Un problema común a los modelos participativos es la falta de capacitación de los representantes sociales, por ejemplo, en los concejos brasileños de políticas públicas se señala como una de sus debilidades frente a los funcionarios, la falta de conocimientos de los consejeros civiles sobre las materias que controlan y sobre los mecanismos de funcionamiento de la administración pública. Respondiendo a ese hecho, en el caso boliviano queda expresamente reconocida la atribución de los actores a “Proponer, promover y difundir políticas, planes, programas y proyectos en los diferentes niveles del Estado, orientadas a fortalecer el desarrollo de la ciudadanía intercultural y la corresponsabilidad en la gestión pública”, así como “Conocer el manejo técnico y económico en las entidades del Estado Plurinacional” (artículo 9.4. y 9.5). En correspondencia con esa atribución, “El Estado en sus diferentes niveles y ámbitos territoriales, promoverá, generará y ejecutará políticas, planes, programas y proyectos de capacitación para el ejercicio de la Participación y Control Social de manera amplia, activa, plural e intercultural”. (artículo 35.I).

La apropiación de lo público estatal necesita de la difusión del conocimiento sobre el manejo técnico de la administración, esfera que ha estado reservada a políticos y funcionarios, sobre todo en el área del gasto social. Toda vez que la participación social abarca al Estado en todas sus ramificaciones, los organismos ciudadanos, al menos teóricamente, deben ser capacitados en toda la diversidad de funciones donde actúen; ese conocimiento debería condensarse en una organización nacional, que aún no existe, en consecuencia hay un vacío que no permite elaborar una estrategia de capacitación dirigida a la planificación democrática del Estado.

*Atribuciones coercitivas
de los actores de la Participación y Control Social*

En la relación gobernantes-gobernados en los regímenes de democracia representativa se admite como un hecho natural que las instituciones obren con independencia de la voluntad popular, y que las burocracias discriminen o excluyan a las organizaciones, movimientos e instituciones participativas. La eficacia de la participación depende mucho de hacer cumplir las reglas democráticas, de la capacidad de la sociedad organizada para obligar a los portadores de alguna autoridad a no rebasar sus atribuciones. Para ello es indispensable disponer de instrumentos coercitivos, sobre todo para enfrentar dos grandes enemigos del espacio público, el abuso de poder y la corrupción.

La LPCS autoriza a los actores sociales a proceder contra quienes vulneren los derechos e intereses colectivos o incumplan resoluciones. Textualmente faculta a: “Interponer las acciones constitucionales correspondientes contra todo acto de servidoras y servidores públicos y/o personas naturales o jurídicas públicas o privadas que vulneren o amenacen vulnerar derechos e intereses colectivos”. Para mayor abundamiento, faculta a actuar judicialmente contra quien vulnere la autoridad de los actores sociales, estos tienen derecho a “Denunciar actos irregulares, promover el procesamiento y exigir el cumplimiento de resoluciones en contra de autoridades, servidoras o servidores públicos y de empleados y empleadas de entidades privadas (...), ante las autoridades o instancias competentes.” (artículo (9.8., 9.1.).

El encausamiento a funcionarios por incumplimiento o desviación de recursos es más que nada un instrumento disuasivo, ya que el castigo queda en manos de autoridades jurisdiccionales. Existen otros recursos no previstos en la Ley contra empresarios privados que incurran en corrupción e incumplimiento.

El incumplimiento de obligaciones es una práctica corriente del abuso público y empresarial, de ahí lo atinado de haber establecido el derecho de los usuarios “a exigir el cumplimiento de la prestación, a recibir una prestación equivalente o exigir la restitución y la reparación integral”. (artículo 29). Por lo visto la antigua ley SAFCO iba más lejos, los Comités de

Vigilancia tenían derecho a denunciar el manejo irregular de los fondos asignados al alcalde ante el Subcontralor de Autonomías Constitucionales. En caso de que la alcaldía no subsanara el problema entonces se contaba con dos recursos, primero, un proceso en el Senado que podía sancionar congelando el suministro de fondos; segundo, el alcalde puede ser sancionado por el Concejo Municipal con multa, suspensión o destitución del cargo, sin excluir juicio civil o penal (PADEM, 2005).

Interés público versus corrupción

La lucha contra la corrupción es inseparable de la democracia porque es la forma política en que puede materializarse el sentido de lo público. La democracia que subyace en la Ley de Participación une tres formas, la infaltable democracia representativa adosada a la participativa y la comunitaria, tres expresiones del principio de soberanía popular. Esta concepción es la que exige “Transparentar la gestión pública y el apropiado manejo de los recursos públicos del Estado”.

El sentido más general de los objetivos de la participación y el control es la siguiente: “Las acciones se desarrollarán en función del bien común y los intereses de la sociedad”. La corrupción y la privatización de lo público significan todo lo contrario, precisamente para combatirlas se estatuyó la fiscalización y control social, en todos los niveles del Estado Plurinacional (artículo 4.3), tarea que simultáneamente es un deber del Estado democrático. La lucha contra la corrupción es una de las vertientes de la lucha contra el neoliberalismo, caracterizado por la acumulación privada por desposesión, la privatización del Estado y la dominación oligárquica.

Para ser real debe partir de la sociedad civil organizada. El control social en el ámbito del combate a la corrupción se fundamenta en el interés público, significado por lo colectivo y lo popular; la corrupción obra en perjuicio de la mayoría social y del orden social, el interés general o mayoritario constituye un bien superior, contrapuesto del todo a la apropiación privada de lo público-estatal, ya sea cometida por funcionarios públicos, por grupos de interés privado, empresas transnacionales, y sus combinaciones. La lucha contra la corrupción expresa

la primacía del interés público del que el Estado ha de ser portador, no un mediador neutral entre la clase dominante y el conglomerado de los intereses populares.

Aunque sea una política de Estado, no es suficiente dejar la solución del problema en manos de la clase política, poco podría hacer sin la acción social para confrontar a los corruptos y para forzar al Estado a que efectivamente la combata.

En la lucha contra la corrupción el andamiaje legal existe, la incógnita está del lado de la sociedad civil, es decir, del grado en que es consciente de la primacía de lo público social y en la medida de su compromiso. La Ley concede a los actores sociales la atribución de “Promover políticas públicas nacionales, departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinos, orientadas a la prevención y lucha contra la corrupción”. Para hacerse valer, esta ley dispone de medios de sanción que aplicarán las autoridades competentes; el primer paso es “Identificar y denunciar hechos de corrupción, falta de transparencia y negación de acceso a la información ante las autoridades competentes”, le sigue el poder de sanción, la parte procesal, “los procesos administrativos y judiciales, por hechos y delitos de corrupción” (artículos 9.3, 9.9, 9.10, 8.16).

En el nivel nacional el Estado cuenta con un mecanismo en el que los representantes de la sociedad civil tienen un lugar, tienen derecho a “Formar parte activa del Concejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas”. (artículo 8.16.). Quiénes representarán a la sociedad era una cuestión que dilucidar, y aquí aparece de nuevo la ausencia de una coordinación nacional de los organismos ciudadanos. El supuesto es que la sociedad civil tiene potencialmente la capacidad para crear una representación nacional nombrada por la diversidad de actores sociales; el asunto es problemático precisamente por la diversidad de sectores sociales y la representatividad de los organismos. No es difícil imaginar una estructura escalonada (municipal, regional, departamental y nacional) de articulación de los grupos sociales. Pero la opción más cercana ya existe, es el movimiento organizado en centrales que constituyen la base del Movimiento Al Socialismo (MAS), partido gobernante.

El concepto boliviano de control social como antídoto a la corrupción enseña cómo la sociedad organizada puede llegar a ser un factor decisivo, pero allí como en todas partes tendría que apoyarse en un amplio movimiento social capaz de generar una nueva ética pública. Esta cuestión es crucial en muchos países, por ejemplo, en el momento mexicano actual la crisis sistémica en mucho obedece al despojo como modo de ser del Estado, donde la función pública es una fuente de acumulación privada de capital, todo lo público es negocio, donde figuran como integrantes del bloque en el poder la oligarquía, y, asociada al poder transnacional, una clase política voraz y la delincuencia organizada. La recuperación de lo público por la sociedad parece un desafío tan grande como lo fue en el siglo XIX la separación del Estado de la Iglesia.

Resistencia a la LPCS y a la desaparición de los CV

La redefinición del control social en la nueva Ley de 2013 fue duramente criticada por la derecha porque el pueblo ignorante no podría saber cómo ejercerlo y se libraría a la venganza. Demos como ejemplo lo que escribió un periodista: “Entregar el control social a ciertos movimientos sociales ciertamente politizados, partidarizados, sectarios que carecen de la indispensable formación profesional para la tarea que el Estado les está encomendando, es ante todo una burla a las instituciones (jueces, fiscales, policías, etcétera)”. Esos controladores de ocasión serán “más arbitrarios, incluso, injustos y vengativos de lo que deben ser los profesionales de cualquier inspección legal, cuando se trate de “controlar” a quienes no comparten sus ideas.” El control legal lo debe ejercer la justicia institucional, “auténtica intérprete del pueblo soberano democráticamente organizado; de ninguna manera debe cederse a grupos políticos ni a la llamada justicia comunitaria” (Moragas, 2009).

Más radical pareció Iván Arias, exponente de la opinión de la derecha, quien retomando el lenguaje de la Guerra Fría, preveía que el control social “se convierta en los Soviets de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, o en los comités de defensa que funcionan en Cuba y en Venezuela”. Para el expresidente de la Corte Nacional

Electoral (CNE) Jorge Lazarte, el control social actuará como el “quinto poder” en demérito de la independencia de los cuatro órganos del Estado, debido a que nadie “controla los alcances de esta fiscalización que emergerá del pueblo”. En el mismo sentido el presidente del secesionista Comité Pro Santa Cruz, Luis Núñez, alertaba a los concejos de administración y vigilancia de las cooperativas de servicios públicos de Santa Cruz, sobre la intención de destruirlas o convertirlas “en botín político y opresión al pueblo” (Méndez, 2010, parr. 6).

Los capitalistas se mostraron inquietos por la aplicación de la Constitución, especialmente por las referencias al control de las empresas que operen con recursos fiscales, pues no era clara la extensión o ámbito de aplicación. La Federación de Entidades Empresariales Privadas de Cochabamba criticó que la Constitución y la Ley 341 (LPCS) no regulaban el alcance del control, puesto que tomando en sentido literal el concepto de administración de recursos fiscales, “toda empresa privada que tenga contratos con el Estado (provisión de bienes, ejecución de obra, consultoría) administra recursos públicos, por ende estaría sujeta al control social.” Las empresas privadas ya eran susceptibles de responsabilidad civil por daño económico al Estado (Ley N° 1178, SAFCO), pero seguían rehusándose a ser controlados por el hecho de percibir recursos fiscales, particularmente criticaron el derecho social “ilimitado” de acceder a la información de las entidades privadas, por el cual pueden denunciar actos irregulares y promover el procesamiento de los infractores. Pidieron limitar los alcances de dichas facultades “para que los mismos no sean usados de forma arbitraria o abusiva; y de ocurrir aquello, se active una protección inmediata y eficaz para el afectado” (Escobar Klose, s.f.). El diario *El día* (12-01-2010) atacó la Ley de Control porque serviría a los mismos que dicen combatir el narcotráfico, que obstaculizan a las empresas petroleras y mineras y ahora pretenden ser controladores, revisar cuentas, gastos y licitaciones de las empresas la prensas.

En el lado contrario, las organizaciones populares defendieron el proyecto de ley que por entonces discutía la Asamblea Legislativa Plurinacional. La Coordinadora Nacional para el Cambio, (Conalcam) anunció que ella será la encargada del control social. Lo mismo sostuvo la

Confederación de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”: las organizaciones de la Conalcam seguirían un solo camino en la aplicación del control social; las dirigentes Felipa Huanca y Silvia Lazarte recordaron que la Conalcam se formó para defender a la Asamblea Constituyente de la derecha cuando redactaba la Constitución, y ahora defiende el proceso de cambio. La diputada del gobernante Movimiento al Socialismo, Rebeca Delgado, confirmó que la Conalcam será la base del control social, reforzada por otras entidades de la sociedad civil y llamó a no tener miedo a la fiscalización (Méndez, 2010, parr. 6).

Por su parte las Juntas Vecinales y sus federaciones temían ser perjudicadas al desaparecer los Comités de Vigilancia; algunos de sus directivos defendían la vigencia de las juntas y de los CV porque así estaba dispuesto en la Constitución y en Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Fue necesario que el Ministro de Autonomía, Carlos Romero aclarara que estaba vigente el funcionamiento legal de las OTB, no así los Comités de Vigilancia que habían degenerado al ser compradas sus autoridades por los alcaldes, una de las causas de su reemplazo por una nueva organización (La Patria, 2010, parr. 3).

El diario *El Día*, que antes se opuso al control, matizaba su opinión y afirmaba (29 de agosto de 2011) que era una obligación moral y jurídica de las organizaciones populares que “deben asumir con responsabilidad”; pueden ejercer un rol de primer orden en la detección de las irregularidades o en la excelencia de las obras, pero a condición de que asuman “una clara independencia respecto del partido político” (gobernante) y respeten puntualmente la ley; se reclamaba que el rigor que se aplicaba a las obras financiadas con recursos públicos fuera el mismo para las obras financiadas con dinero externo, ya que los alcaldes afines al oficialismo han sido denunciados por obtener prebendas políticas, había deficiencias en la ejecución de las obras y un manoseo político de los recursos. El control social debía despojarse de parcialidades, separarse del oficialismo y asumir la defensa del interés colectivo.

Finalmente la Asamblea Nacional aprobó en diciembre de 2012 la Ley 707, de Participación y Control Social en cumplimiento de los

artículos 241 y 242 constitucionales, y la turnó a la Cámara de Senadores. Con ello derogó la Ley 1551 de Participación Popular aprobada en 1994, y los artículos 150 y 151 de la Ley de Municipalidades de 1999 que había creado los Comités de Vigilancia. De esta manera, fueron suprimidos porque dejaron de representar a la sociedad civil, no podrían pronunciarse sobre la gestión municipal, ni participar en los procesos de planificación y elaboración del presupuesto.

En cambio, en el nuevo mecanismo de representación se abrió a todo tipo de organismos sociales; anteriormente para su integración solo podían ser electas personas vinculadas a organizaciones como juntas vecinales o comunidades campesinas. En adelante las personas elegidas para el nuevo control social podrán ser participantes de cualquier tipo de organización de la sociedad civil en el municipio, por ejemplo, organizaciones de productores, sindicatos, gremios, mujeres, profesionales y otros actores sociales organizados. Se autoriza también crear asambleas municipales o apoyarse en las existentes, o rescatar partes de la estructura que tenía el Comité de Vigilancia. Se corrigió de esta manera la desviación, ampliamente criticada por lo restringido del diseño creado en la Ley de Participación Popular de 1994.

No obstante, la aprobación de la Ley desató la resistencia principalmente por ciertas federaciones de juntas vecinales, aunque otras la apoyaron. Algunos opositores ofrecían soluciones intermedias, por ejemplo, que los sectores sociales ejecutaran el control en las áreas rurales mientras las juntas de vecinos lo hicieran en el área urbana; aceptaban que desapareciera el nombre de CV pero que las juntas siguieran siendo parte del nuevo mecanismo. Un diputado de oposición pidió al Legislativo limitar a los sectores en su tarea de fiscalización, porque sería el Movimiento al Socialismo (MAS) el que tendría el control (Paredes, 2012, parr. 8).

Otra propuesta declaraba su adhesión a la lucha contra la corrupción pero mediante el “control social informal”, quienes debían enfrentar la corrupción eran las instituciones jurídicas; el control informal pretendía dejarlo en manos privadas, lo ejercería la sociedad civil mediante fundaciones y asociaciones sin fines lucrativos, financiadas con contribuciones privadas nacionales e internacionales que no guarden

relación con el Estado, empresas estatales, ni con gobiernos de otros países (Añes Nuñez, 2012, parr. 8).

Los legisladores del opositor Partido Convergencia Nacional convocaron a las juntas vecinales, comités de vigilancia y organizaciones territoriales de base a rechazar el texto aprobado por la Asamblea Legislativa porque el gobierno las excluía siendo legítimas. En términos semejantes, se opuso rotundamente a la nueva Ley la Federación de Comités de Vigilancia de Bolivia (FOCOBOL) porque había sido excluida, “no hubo consenso en su elaboración” y eliminaba a los actores locales territoriales, las OTB y asociaciones comunitarias, dejando únicamente a ciertas juntas vecinales (Normativa, 2012, parr. 3).

En defensa de la Ley de Control Social se pronunció la Confederación Nacional de Juntas Vecinales (CONALJUVE), ya que al reemplazar a los CV por el Control Social se devolvería la función de transparencia al pueblo y a la sociedad organizada, para que no siguiera siendo “un privilegio de unas cuantas personas”; los CV, decía, “se volvieron pequeños grupos de poder que se prestan al juego de los alcaldes”.

Los diputados del MAS contraargumentaron que sí se había consensuado con las juntas vecinales, con técnicos y organizaciones sociales con quienes habían trabajado en los dos últimos años. Contra la supuesta exclusión de las juntas vecinales, la presidenta de los diputados Rebeca Delgado informó que el proyecto había sido discutido con la FEJUVE de El Alto, con técnicos y diferentes organizaciones sociales. Gabriela Montaña, presidenta del Senado, informó que se les darían mayores atribuciones a los organismos sociales para que ejercieran control no solo en obras de infraestructura, sino en programas y proyectos que desarrollan en los diferentes ámbitos los órganos del Estado (Agencia de Noticias Fides, 2012, parr. 7).

En realidad, las juntas vecinales eran reconocidas pero al mismo nivel que las demás organizaciones sociales, ya no tendrían el dominio sobre el nuevo organismo porque se pretendía abrir la representación a un espectro más amplio que el territorial. Otro aspecto que fue tergiversado fue la supuesta sustitución de la contraloría institucional por la social, pero en realidad no se habían tocado las funciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo, de Justicia, del

Tribunal Constitucional y del Electoral, ni de los gobiernos departamentales y municipales. Lo que se dice en el artículo 24 de la ley es que el control social es “complementario” del que realizan dichas instituciones, y sus resoluciones tendrían un carácter vinculante (Corz, 2013, parr. 2).

Falsamente la opositora Federación de Comités de Vigilancia de Bolivia (FOCOBOL) aducía que la ley “estaría quitando competencias a los municipios y usurpando sus funciones”, argumentando la vulneración del derecho constitucional a elaborar sus cartas orgánicas (constitución municipal), además, mostraba su preocupación de que al desaparecer los CV se perdieran los recursos de los que disponían y se les diera otro destino.

Más bien sucedía lo contrario, la Ley atribuyó a los municipios la facultad de elaborar las respectivas leyes reglamentarias en materia de control, conteniendo el funcionamiento e implementación de la participación y control social, su estructura, composición, funciones y competencias, siempre con participación de las organizaciones sociales conforme a la dinámica y características de cada municipio, (LPCS, Art. 25). La propuesta misma de leyes reglamentarias podía ser impulsada por la sociedad civil utilizando la figura de iniciativa legislativa ciudadana. No por ser municipal tendría menos fuerza puesto que la Carta Orgánica (Constitución local) es ley con la misma jerarquía legal que una ley departamental o nacional.

Algunos municipios se apresuraron a cumplir el mandato. Así, la alcaldía de La Paz promovió la Ley Municipal de Control Social; de nuevo la FOCOBOL la consideró inconstitucional; pese a todo, se aprobó esa ley que sustituyó los comités de vigilancia por el control social y se reconocían a las organizaciones comunitarias. En el municipio de El Alto se aprobó en junio de 2013 la Ley Municipal de Participación y Control Social, sustituyendo el comité de vigilancia por el Comité de Participación y Control Social de El Alto (CPCS). Facultó al nuevo órgano a fiscalizar la administración municipal, a participar en la formulación de políticas, en los procesos de planificación y la obligación de ser atendidos en audiencias públicas por las autoridades. El Comité de Participación estará integrado por las representaciones vecinales y

por todas las organizaciones sociales de este municipio, como las gremiales y las comunales. No obstante, dejó sin especificar los fondos con los que contará, las definiciones de sus funciones específicas, la participación individual y cómo será conformado su directorio. Al comité de vigilancia se le dio de plazo un mes para que devolviera bienes y dinero que administraba (Rivas, 2013, parr.1).

Por su parte, el Concejo Legislativo del Departamento de Santa Cruz instó a sus 15 municipios a cambiar los CV por delegados de Control Social; en el caso del municipio de Santa Cruz solo reconoció como representativa a una Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), identificada con el Movimiento al Socialismo (MAS), por ser la más representativa, excluyendo a otras dos; estas a su vez eran rivales entre sí, una de ellas acusaba a su adversaria de servir a los grupos de poder. El Comité Pro Santa Cruz, de oposición al MAS, acusaba a los comités vecinales de haberse convertido en botín político del MAS en los diferentes niveles de gobierno, mediante organizaciones interculturales, de campesinos y de mujeres de la organización “Bartolina Sisa”. Según este organismo de la élite local, la legislación era confusa, no aclaraba quién controlaría a las autoridades, aunque reconoció que el modelo anterior restringía la representación a lo territorial y ahora se ampliaba (Curi, 2013).

Otras opiniones contrarias a la Ley aprobada simplemente ignoraban lo que ya contenía respecto de las facultades de intervención social en todas las esferas de la administración pública. Por ejemplo, el periodista Fredy Villagómez (Villagómez Guzmán, 2012; Villagómez Guzmán, 2013) criticaba equivocadamente que la nueva Ley no garantizaba la participación de la diversidad de actores colectivos, aunque tenía razón en señalar que la Ley no precisa cómo estarán representadas las organizaciones territoriales, sectoriales y funcionales del municipio, “no garantiza ni fortalece la capacidad de decisión y la autonomía de los órganos de PyCS”. Su escepticismo respondía a la experiencia del pasado, suponía que el papel de los órganos de control sería solo de complemento de las autoridades en las funciones de fiscalización, supuestamente porque los únicos instrumentos para influir en la gestión pública eran las denuncias de actos irregulares y la promoción de procesos en contra de autoridades y servidores públicos;

sostenía que el carácter vinculante para las autoridades quedaría como mera recomendación, que la participación en la toma de decisiones se reducirían a un papel circunstancial pues la rendición de cuentas y el acceso a la información solo se activarían cuando se detectaran irregularidades. En suma, la Ley no creaba un control permanente, estructurado y no garantizaba poder de decisión.

A lo anterior podría añadirse la duda sobre la efectiva rendición de cuentas y el acceso a la información sobre ejecución de proyectos, contratos y licitaciones, un problema real porque esa información se mantenía muchas veces en secreto y no se proporcionaba durante la ejecución sino hasta cuando la gestión de gobierno o el proyecto ya habían concluido. Todos estos argumentos reflejaban el deseo de que fracasara porque la ley todavía no se había puesto a prueba, sin embargo, no eran del todo desdeñables, sus observaciones tenían un valor preventivo de lo que pudiera ocurrir. Ninguna de las objeciones mencionaba la ausencia de los órganos de articulación social en los niveles nacional, departamental y regional: una pirámide participativa de articulación más allá del municipio.

Democratización mediante el control social

La institucionalización de la participación y control social contiene un significado nuevo, lleva implícito un tipo de poder político, un espacio híbrido, al mismo tiempo social y público; potencialmente supone un nuevo poder del Estado, idea que circuló durante los trabajos de la Asamblea Constituyente cuando elaboraba la nueva Constitución Política. No era la primera vez que surgía esta noción, en los años 2007-2010 estaban experimentándose los concejos comunales en Venezuela cuya sustancia se expresó en el concepto de poder popular y Estado comunal, propuesto como un poder del Estado. No llegó a incorporarse a la Constitución al perder en referéndum la reforma constitucional en 2007.

Comparando los comités de participación y control social bolivianos con organismos de participación en Colombia, Brasil y Venezuela, vemos que tienen funciones comunes orientadas a actuar en torno a la

infraestructura y servicios colectivos en beneficio de los intereses de los sectores más empobrecidos rurales y urbanos. Difieren en cuanto a la independencia o dependencia del gobierno municipal, la efectividad del control social, la inclusión mediante la economía social y solidaria y la amplitud de la representatividad. En todos los casos las nuevas instituciones se implantan en medio de resistencias interpuestas por tradiciones antidemocráticas, pero al institucionalizarse van perfilando un nuevo poder social en procesos constructivos del espacio público social y público estatal.

En el caso de Bolivia el alcance es más modesto aunque tiene la virtud de erigir la representación social como una instancia aparte del empresariado y de gobiernos emanados de partidos políticos. En esto difiere de los concejos de políticas públicas en Brasil, donde la representación social es uno más de los componentes junto a empresarios y funcionarios.

Su naturaleza es social porque la conforman organizaciones sociales, tradicionales y modernas; la articulación entre ellas da lugar a la forma organizativa de comité representativo, encargado de ordenar la demanda social y de darle un lugar en la orientación del gobierno municipal. En cierto grado, comparte el manejo de la administración tanto por la inserción de la demanda social en las políticas públicas como por la vigilancia o control sobre el mismo, de modo que la instancia representativa asume funciones públicas. La cuestión que esto suscita es cómo no perder su carácter no-estatal; teóricamente es posible llegar a un equilibrio entre autonomía en tanto poder social y poder popular, con el carácter de componente del poder público.

Dicho de otra manera, el programa reivindicativo de los sectores populares se abre paso dentro de un sistema cerrado y monopolizado por el bloque dominante de clases, fracciones y camarillas. Pensadas como proceso, las innovaciones en términos de facultades económicas y administrativas no han llegado a su fin, constituyen un momento a partir del cual se vislumbran nuevos campos de consolidación-expansión. Por ejemplo, en cuanto al programa económico, relacionando las variables macroeconómicas con una economía para satisfacer necesidades objetivas integradas en un proyecto nacional-popular. Para

llegar a ese punto faltaría la articulación de los sectores populares, las organizaciones territoriales con las funcionales como los sindicatos.

Siendo una institución social adquiere un carácter político al limitar y corregir la acción del Estado y sus funcionarios, esto es posible de compatibilizar en el espacio público estatal. La primacía del interés público se refuerza desde la sociedad civil organizada toda vez que el autocontrol estatal es insuficiente en la vida real. Su orientación general es implantar el derecho a participar en y vigilar a todas las políticas públicas y a todas las instituciones. Anteriormente el Comité de Vigilancia circunscribía su acción exclusivamente a la gestión del gobierno municipal, pero con la Constitución Política de 2009, (artículo 241), la contraloría social se ha ampliado al Estado en su conjunto, incluso a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales, por lo tanto contiene la dimensión nacional.

En el ámbito municipal, principio territorial, hace una aportación al proceso de su democratización, espacio de intervención de la sociedad civil local por excelencia, sujetando el gobierno a la sociedad plural local; la democratización municipal en su conjunto constituye un basamento del régimen democrático nacional. Por otra parte, no es plenamente un sistema funcional porque no ha desarrollado una estructura de organismos articulados en los niveles departamental y nacional vigilantes de las distintas ramas de la administración pública, imaginemos un mecanismo participativo en materias presupuestal, medioambiental o urbanístico.

Al interior de las clases populares el sistema participativo contribuye a la solución de conflictos y favorece su acción común; puesto que cada organización continúa con su propia dinámica, permanecen las tensiones intrasociales pasibles de solución en el marco de la democracia. El movimiento social y su representación confrontan a la gestión municipal cuando está en manos de las élites económicas y políticas, pero bajo el supuesto de la democratización municipal, sin que el conflicto de clases desaparezca, hace posible el predominio del interés general y relaciones de cooperación con el gobierno.

Todo depende del desarrollo de las capacidades participativas de dichos sectores populares, organicidad del proyecto de transformación,

de su cultura política, de la democracia en el funcionamiento organizativo, en suma, de su voluntad de poder.

El modelo de autogobierno de los campesinos del Chapare

El modelo de organización de la participación ciudadana basado en comités de vigilancia que ejercían control social de la función pública, cubrió una etapa importante en el desarrollo de la participación popular en la política municipal, pero esa forma quedó atrapada en conflictos intrasociales por no ser representativa de todo el espectro de organismos sociales. Su limitación principal fue haber sido concebida para el control y supervisión de las instituciones, no para intervenir en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, ni para actuar directamente en la solución de los problemas colectivos en forma de autogobierno.

La reforma de 2013 de la que se habló antes, tampoco despejó el problema de la coordinación de las organizaciones en todos los niveles. Aparte de la organización vecinal urbana, en Bolivia los campesinos cultivadores de hoja de coca han producido una experiencia muy desarrollada de autogestión social y política en la región de Chapare. Se trata de una experiencia difícilmente repetible tal cual, pero su sentido de globalidad social da testimonio de cómo un pueblo puede tomar en sus manos la conducción del orden social. En otro contexto, toda proporción guardada, la dimensión global de la participación popular no encuentra otra referencia similar sino en los Concejos de Defensa de la Revolución en Cuba.

De manera muy resumida describimos, por así llamarlo, el modelo de los cocaleros, basándonos en la investigación realizada por Ismael Osuna (2018), quien a su vez recoge los puntos de vista de diversos autores bolivianos.

El poblamiento de la región del Chapare, departamento de Cochabamba en Bolivia, se produjo en el contexto de la colonización de la selva amazónica emprendida por el gobierno en los años 60 y 70 del siglo xx. De esos años data la organización sindical de los campesinos que emigraron desde las tierras altas y otras regiones y tomaron el control del territorio.

El sindicato se creó como una asociación de propietarios familiares. La pertenencia al sindicato daba acceso a la tierra, asignaba y redistribuía las parcelas a sus militantes, y los campesinos tenían así como única garantía de la posesión su afiliación sindical, condicionada a su participación en la defensa colectiva contra el Estado y a colaborar en las tareas de beneficio a la comunidad. Ismael Osuna lo explica de esta manera:

...el sindicato consolidó su organización a través de la distribución, control y protección de la tierra de sus afiliados. Esta prerrogativa sindical era la principal herramienta para obtener disciplina, cohesión y efectiva participación de los agremiados en las diversas tareas comunitarias, así como en los momentos de conflicto con el Estado: en las acciones de masas como las movilizaciones, los bloqueos y los enfrentamientos con la policía y los militares (2018).

De manera organizada se abrían nuevas colonias, y con trabajo recíproco y solidario realizaron obras de servicios básicos, construyeron caminos y escuelas, espacios deportivos y prepararon la tierra para cultivarla. Gracias al trabajo colectivo, mejoraban el nivel de vida de los colonos.

Se recogen las experiencias organizativas de los mineros obligados a emigrar cuando se cerraron las minas, de las comunidades indígenas y sindicatos agrarios. Los sindicatos del Chapare, explica García Linera, resumen densas redes de responsabilidades, compromisos, mecanismos de coordinación y abastecimiento.

En ese proceso unificador la organización sindical se constituyó como la única autoridad legítima que administraba el territorio y que llenó el vacío de un Estado ausente, excepto para reprimir la que consideraba ilegal colonización y el cultivo de la planta de coca. El sindicato de base se consolidó como un tipo nuevo de organización sindical-comunitaria; la comunidad se entretejió en las relaciones de parentesco, étnicas e interculturales. Heredó de la cultura comunitaria el sentido paternal de autoridad tradicional, como el padre que cuida a sus hijos, un liderazgo entrañable del que carecen las organizaciones modernas. Para los campesinos Sindicato y comunidad son sinónimos, es la comunidad misma.

El sindicato está impregnado de cultura ancestral, regula la vida privada de las familias afiliadas, es árbitro entre sus miembros y su vida en común. Imparte justicia entre los agremiados, se ocupa de satisfacer necesidades como la salud y la educación, regula las condiciones laborales y la vida económica, funciona como mutualidad de la producción y comercialización de la hoja de coca, impidiendo la intromisión del narcotráfico. La forma de propiedad de la tierra, si bien es individual, no existe por derecho propio sino por la mediación de la organización colectiva, y es a través de esa organización que se participa en el mercado agrícola. Se puede definir como una economía colectiva autogestionada.

El sindicato funcionaba como la única organización intermediaria entre los colonos y el Estado, representaba a los colonos para cualquier asunto, especialmente para obtener los títulos legales de propiedad, para la compra y venta de terrenos entre colonos, fijar los límites de los terrenos y como mediador en las disputas por linderos. El sindicato protege la propiedad de las parcelas frente al gobierno, y le presenta demandas para mejorar sus condiciones de vida, como electrificación, caminos o escuelas. El sindicato afirma su autonomía mediante la autogestión de sus propios impuestos para realizar obras públicas, no depende de la negociación o del asistencialismo del gobierno; la población considera sagradas las aportaciones porque sirven a la comunidad. El sindicato es un gobierno comunal.

“Desde la perspectiva autogestionaria, el sindicato cocalero ha logrado el control del territorio, instaurando el trabajo colectivo y solidario, el apoyo mutuo, la democracia participativa, el autocontrol social, el derecho social y el reparto agrario, a ello hay que sumarle algunos aspectos derivados de la intensificación de las relaciones sociales en el territorio, tales como el aumento de la densidad de las relaciones de amistad y de parentesco, el mestizaje y la venta de fuerza de trabajo entre los propios miembros del sindicato”. Por todo eso el sindicato es altamente disciplinado, incluso puede utilizar medios drásticos contra los miembros de base y dirigentes.

En tanto organizador social, en el sindicato se socializan la cultura, los individuos y las expectativas. La estructura sindical-comunitaria cohesiona a la sociedad.

Poder popular

La forma organizativa de los cocaleros evolucionó desde las colonias a las asociaciones municipales, proceso que desembocó en la fusión de todas las organizaciones locales en la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico. Un largo proceso formativo en medio de conflictos con el Estado, lo convirtió en fuerza política antagónica al Estado. De esa manera se condensó en un poder popular estructurado; Ismael Osuna lo describe como “autogobierno investido de legitimidad, con autoridad social y política para su ejercicio, lo que resultaba en los hechos la configuración de una situación de “dualidad de poder” entre el poder social y el poder estatal.”

Cuando se instituye la descentralización municipal (y la Ley de Participación Popular de 1994), el gobierno local aparece como un nuevo espacio político. Sin dejar la acción reivindicativa, el sindicalismo comunitario comienza a participar en elecciones y gana los primeros gobiernos municipales, y con ello se reforzó su poder en la región del Chapare. Al poder social se sumó al poder institucional.

Muchos municipios estaban comprendidos en el territorio que dominaban y los partidos gobernantes eran externos, no rivalizaban. En 1995 fue la primera vez que el sindicato participó en alianza con otras organizaciones campesinas, bajo la denominación de Asamblea por la Soberanía de los Pueblos y con una coalición de partidos opositores Izquierda Unida. Ganaron 11 alcaldías y 49 concejales. En las elecciones generales de 1997, la organización apoyó a uno de sus líderes, Alejo Véliz, como candidato a la presidencia, consiguió 3.4% de la votación nacional y 17.5 de la votación del departamento de Cochabamba; ganaron cuatro diputaciones uninominales, una de ellas por Evo Morales, todas en las regiones rurales de Cochabamba.

En las elecciones de 1999 la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos se presentó dividida en Cochabamba, la fracción dirigida por Alejo Véliz ganó 5 alcaldías y 28 consejeros municipales, en tanto que la corriente encabezada por Evo Morales ganó 10 alcaldías y 81 concejales. El ascenso como fuerza política regional ya era incontestable (Osuna, 2018).

Una vez formado el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político de la Soberanía de los Pueblos, del que forman parte las federaciones sindicales, la fuerza de las federaciones sindicales siguió expandiéndose a otros municipios en unión de juntas vecinales y otras organizaciones territoriales de base. Desde esta perspectiva de poder social la Ley de Participación Popular les quedó corta.

Al gobernar los municipios aumentó su capacidad para enfrentar la violencia del gobierno nacional y, lo decisivo, añadió a la estrategia defensiva-ofensiva y la estrategia electoral, con el fin de poner los gobiernos municipales al servicio de las necesidades colectivas. Dentro de esos límites, el poder dual se transforma, la organización sindical toma las decisiones y el gobierno municipal las vuelve acciones de gobierno. Toda vez que los gobiernos sindicales implican solamente algunos municipios en un entorno de gobiernos de partidos tradicionales, el concepto de poder dual no podía dejar de existir, seguía siendo poder social.

Estructura de la organización

En las organizaciones cocaleras del trópico de Cochabamba las decisiones se toman en asambleas de base, por cada parcela asiste una persona y la asistencia se considera un deber. Para la toma de decisiones se combinan la forma democrática tradicional de las comunidades andinas con las formas modernas; en la primera los jefes de familia deliberan hasta llegar a un consenso; en la segunda la decisión resulta del voto individual de todos los participantes. Cada asamblea de base elige a sus autoridades sindicales para un periodo de un año. En los niveles superiores de la organización los dirigentes se profesionalizan según los criterios de experiencia acumulada, habilidades y valentía.

La estructura sindical es de tres niveles, el primero es de base: varias familias, entre 50 y 220, establecidas en colonias forman un sindicato; el segundo nivel es la central, que reúne desde 5 hasta 65 sindicatos de base; el tercer nivel es la federación, que comprende a varias centrales de una zona o de una provincia, cuenta con estatutos propios y es autónoma. En el segundo y tercer niveles se acostumbran

las asambleas, resultan “ampliados” (reuniones de dirigentes formales y militantes).

En los primeros tiempos los sindicatos de base eran hostilizados por el gobierno, pero grupos de colonos evadieron el impedimento organizándose en juntas vecinales, que eran legales, se presentaban como Organizaciones Territoriales de Base para hacerse presentes en las colonias, cuadras y barrios. A partir de la reforma municipal en 1994 las federaciones se adaptaron al municipio, habría una federación en cada uno, ganaron en densidad al integrar los cantones y provincias. A fines de los años noventa se contaban 773 sindicatos, agrupados en 62 centrales, 6 federaciones y la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico, con una membresía de 38,584 militantes.

Esta unidad social, cultural, económica y política se ha podido levantar en una sociedad poco diferenciada, igualitaria, en medio de una sociedad nacional pluriclasista. La democracia participativa encarna una forma de poder popular surgido de la cohesión de una sociedad, desde su esfera es una fuerza democratizadora probadamente compatible con otras formas de poder social producidas por el movimiento popular.

No es un mundo aislado, forma parte de un sistema más amplio de organizaciones populares políticamente articuladas en el partido Movimiento al Socialismo. El mismo Evo Morales surge del sindicalismo del Chapare y mientras ha sido presidente ha ostentado la dirección de una federación sindical, un hecho que simboliza el bloque popular que llegó a gobernar Bolivia desde fines de 2005.

Epílogo

La democratización que conlleva a la descentralización ha estado atravesada por dos líneas conflictivas, las negociaciones del gobierno central con las oligarquías departamentales, y la reivindicación de los derechos municipales contra esas mismas minorías. Los gobiernos departamentales de la Media Luna, el oriente boliviano, practicaban su propio centralismo frente a los municipios en materia de funciones y

recursos. Ya bajo el gobierno del MAS, las élites departamentales devinieron secesionistas (como en 2008). La contradicción se ha ido resolviendo en favor de una relación democrática, el Estado se redefinió como plurinacional y una nueva clase política popular ascendió desde las regiones.

El municipalismo busca dar cabida a la heterogeneidad social y cultural de las poblaciones que padecían pobreza en el país, que fueron insertándose en una perspectiva comprensiva del conjunto nacional por la fuerza concentradora de los movimientos sociales nacionales que se planteaban como alternativa a la clase dominante en sus vertientes nacional y departamentales.

En los municipios se institucionalizó la participación en la deliberación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas, pero de manera fragmentada, no hubo una representación social equivalente en los departamentos ni en el gobierno central. Tales instrumentos previstos en la política descentralizadora serían posibles dentro del proyecto de democratización del Estado y la sociedad que fue madurando en la primera mitad del siglo XXI. Una vez triunfante se abrieron las compuertas de la creatividad social desde lo local, la acción colectiva podía lograr orientar los recursos hacia el desarrollo social para beneficiar a los sectores excluidos, un modelo de desarrollo que la burocracia por sí misma no conseguiría.

Bajo los gobiernos de los partidos tradicionales no se emprendió algo parecido a un modelo de desarrollo que incorporara las necesidades sociales, lo único que progresó fue la precariedad, la informalidad, la desigualdad impregnada de racismo. Un modelo alternativo se fue procesando desde la segunda mitad de los noventa, en plena Guerra del Agua en el año 2000 se generó la aspiración a una nueva Constitución. La gran transformación tomó el nombre de Revolución Democrática y Cultural desde 2006 en adelante. En ese proceso ha estado presente la democracia local de contenido popular, las limitaciones de la Ley de Participación Popular de 1994 fueron superadas con la Ley de Participación y Control Social de 2013, en el contexto de una democracia social que no se había conocido. El proceso sigue su curso de experimentación e institucionalización.

El Estado es quien define o reconoce a los actores de la sociedad civil, reconoce la representación de los interlocutores así como los temas de la participación y los niveles de su aplicación, dependiendo de la relación de fuerzas frente a la sociedad civil.

La LPP abrió la posibilidad de ampliar los derechos de ciudadanía a la mayoría de la población excluida, pero no se basó en la noción liberal de individuo atomizado sino en el sujeto colectivo a través de la comunidad tradicional y las juntas de vecinos ya existentes desde largo tiempo atrás.

Se ha criticado que el gobierno instituyó el órgano de participación social y su relación con la administración pública local con el fin de canalizar los conflictos que conlleva la demanda difusa y sin intermediarios reconocidos. La participación institucionalizada se proponía viabilizar la demanda social ofreciendo un espacio de interacción entre la sociedad y el Estado para acordar soluciones en un contexto de escasa inversión social; la conflictividad de las demandas irresueltas debía volverse propositiva.

Pero el marco de la participación en la LPP estaba limitado a un esquema de control y supervisión de las funciones públicas; en su momento eso era mucho, pero muy poco en comparación con el amplio contenido del concepto de participación. El Estado reconoció a ciertos interlocutores (las organizaciones territoriales de base, OTB) actuantes en un territorio y la legitimidad de sus líderes como representantes de toda la población del territorio, excluyendo a otras organizaciones con representatividad sectorial pero no territorial.

El Comité de Vigilancia fue el organismo que inició el derecho de participación en la vigilancia del empleo de los recursos públicos, pero no en el diseño de las cargas tributarias que siguieron siendo competencia del órgano legislativo; la distribución del gasto disponía de cierta recepción de las demandas en la fase de planeación local del desarrollo. Demasiado poco considerando que potencialmente la participación serviría para corregir la distribución desigual de los recursos existentes mediante el gasto público, no solo en el plano municipal sino cambiando la distribución nacional-local. No serían los gobiernos oligárquicos los que propusieran favorecer a los más pobres. Es cierto

que hubo una transferencia importante de los recursos del gobierno central, sin embargo, los comités de vigilancia lo más que podían hacer era darle mayor eficiencia a su asignación.

Lo cierto es que una década después de aprobada la LPP los municipios siguieron administrando recursos escasos. La competencia entre organizaciones sociales por recursos escasos fue un factor de inestabilidad interna que tampoco favoreció la estabilidad del poder gubernamental; los comités de vigilancia no podían cambiar las condiciones que causaban la pobreza, en consecuencia no eran ellos los responsables de la persistencia de la movilización reivindicativa.

Teóricamente la participación proporciona un soporte adicional a la autoridad del Estado surgido de elecciones democráticas, sus prácticas crean nuevos consensos sociales con el mejoramiento de los servicios de la administración pública, pero no se reduce a corregir deficiencias de la administración, no es un mero instrumento de la autoridad, es una fuente de legitimación de la autoridad.

Esa apreciación resultaría verdadera interpretando el concepto de participación de la manera más amplia, en la que quedaría englobada la contraloría social, pero era irreal en una sociedad profundamente dividida. La participación en el ámbito limitado de contraloría no tenía la capacidad para remediar la crisis de autoridad estatal, por el contrario, la movilización popular en el plano nacional la profundizó, precisamente porque el sistema político pasaba por una crisis de legitimidad.

Aunque no fuera el propósito crear un competidor a los partidos tradicionales, la apertura permitió el ascenso de la ciudadanía colectiva, un factor transformador del monopolio del poder, los movimientos populares aparecieron como una fuerza alternativa organizadora del sistema. Lo esencial de dicho ascenso fue protagonizado por los alzamientos indígenas y populares, y a ello contribuyeron las organizaciones populares locales. Había que vencer a una clase política que no aceptaba ni al órgano participativo municipal ni la inclusión política de los movimientos nacionales, en el futuro próximo eso ya no dependería de la voluntad política de las élites.

El hecho es que de 1994 a 2005 hubo un estallido de movimientos populares que hicieron entrar en crisis al sistema político y desplazarlo.

No era participación lo que faltaba, se rompió la relación pasividad-dominación. El desafío de la siguiente etapa era asumir la responsabilidad de la conducción de las instituciones.

En este capítulo hemos enfocado una de las dimensiones de la participación social, la de la acción de las poblaciones organizadas en los territorios donde residen, en especial las de tipo vecinal. Hemos tratado un poco sobre una segunda dimensión de esa actividad, la organización que fusiona economía, sociedad y autogobierno, un orden social construido por los campesinos cocaleros del Chapare. Frente a este orden social la forma comunitaria-vecinal parece muy limitada, pero no se trata de preferir una u otra porque responden a realidades distintas, el Chapare se produce en una sociedad homogénea distinta a la sociedad urbana compleja. En el mundo urbano una de las vertientes de la organización es la vecinal, un plano de integración y de vida comunitaria complementaria a otras asociaciones como los sindicatos, cooperativas, grupos políticos entre otras.

La virtud de la organización vecinal es su capacidad para reunir a los individuos y familias sin distinguir su ocupación, edad, escolaridad o cualquier otra característica. Se les llama populares por la diversidad de estratos de clases trabajadoras conviviendo en su diversidad.

Las posibilidades que tienen de intervenir en el espacio público estatal está claramente ligada a la composición del bloque en el poder, en una etapa en contradicción irreductible con las clases poseedoras, y en la época de la Revolución con el bloque de fuerzas populares que, efectivamente, ha llegado a ser dominante y gobernante. La amplitud de la participación ha sido variable y sigue evolucionando, se pasó de las juntas vecinales asociadas con las comunidades tradicionales, dejando gradualmente de ser masa de maniobra de los partidos políticos para convertirse en sujetos con derechos a intervenir en la vida pública y parcialmente en la gestión gubernamental.

El Comité de Vigilancia no fue suficientemente representativo de la población, una causa de su debilidad, ni tampoco tenía facultades para compartir las decisiones en el conjunto de las políticas públicas. Ambas limitaciones fueron superadas con una nueva visión que integraba los conceptos de participación y veeduría, además de una forma flexible

de organización abierta a todo tipo de organizaciones locales sin una estructura predeterminada y única para todo el país, la sociedad civil se organizará para definir su estructura y composición, flexible ante las condiciones en que se mueven los actores reales.

La Constitución de 2009 instituyó una serie de derechos de participación individual y colectiva, refrendadas en la Ley de Participación y Control Social de 2013, en dimensiones cruciales de la vida pública, entre ellas: espacios dentro de las entidades del Estado, en la formulación de políticas públicas y en la planificación, iniciativa legislativa, supervisión de todos los poderes y todos los niveles de gobierno y actores privados que presten servicios públicos con recursos fiscales, solicitud de revocación de mandato, control social sobre la calidad de los servicios públicos y, en el nombramiento de determinados funcionarios. La participación colectiva en la vida del Estado es de tal manera amplia que puede calificarse de poder popular.

Esta concepción proporciona un instrumento invaluable para combatir la corrupción por la sociedad misma, claro está que en combinación con las instituciones democratizadas, pero va más allá al dar cabida a la intervención en toda la gestión pública.

La LPCS, ya en la égida de la hegemonía del Movimiento al Socialismo, tiene sus propios desafíos sobre todo en la cogestión con los niveles de gobierno de las políticas públicas, así como también respecto a la articulación de los organismos participativos en un espacio autónomo en las regiones, departamentos y en el país. Por nuestra parte queda como asignatura pendiente el seguimiento puntual de esta nueva etapa.

Concejos comunales en Venezuela

Introducción

Este capítulo se divide en dos partes, la primera trata el proceso organizativo de los Concejos Comunales y la controversia en torno a su existencia política en el contexto de la dinámica política de cambio y conflicto. La segunda parte trata la institucionalización del poder comunal, la evolución de los derechos de participación directa de las comunidades y la estructura de los Concejos Comunales y las Comunas

Los Concejos resumen experiencias anteriores de organización vecinal que tomaron la iniciativa de gestionar servicios públicos como el agua y la vivienda; se aborda la participación en la toma de decisiones en cuanto a la planificación y en las Misiones que eran programas de políticas públicas impulsadas por el gobierno de Hugo Chávez para evadir los obstáculos interpuestos por la burocracia estatal. La estructura comunal generó una redistribución del poder territorial en conflicto con la estructura tradicional de estados y municipios, lo cual ha sido motivo de controversias. También son motivo de debate los problemas surgidos en la rápida organización que tuvo mucho de improvisación y experimentación, defectos que se han tratado de subsanar en la práctica y en sucesivos rediseños institucionales. El sistema concejista creó un nuevo modo de producción de la voluntad popular y un sentido de sociedad organizada concebido como un proyecto de largo plazo que trasciende la grave crisis que el país ha sufrido durante un lustro desde 2014.

En la segunda parte se describe la arquitectura institucional de derechos comunitarios, las funciones y diversificación de estructura

orgánica de los concejos. Lo más significativo es la evolución de un modelo de poder popular, en su doble carácter social y estatal, en el que se entrecruzan el movimiento social participativo y su inserción en el Estado, en un proceso de experimentación y reorganización constantes, cuyos momentos más significativos van de las definiciones constitucionales al diseño jurídico en la primera ley de los concejos comunales de 2006, cuyos avances no pudieron consolidarse en la reforma constitucional de 2007 que no logró ser aprobada en referéndum, no obstante, el contenido de la reforma se vertió en una nueva Ley de Concejos Comunales en 2010.

La institucionalización de concejos y comunas ha marcado la formación de un nuevo sistema político con la adición de un sexto poder o función del Estado, al lado de los tres niveles de gobierno tradicionales, más el poder ciudadano y el electoral. El poder comunal ha reforzado una nueva concepción geopolítica, una regionalización paralela a la tradicional con la consiguiente redistribución demográfica de poderes y recursos. Los Consejos Comunales forman parte de un modelo de consejos de distintos sectores sociales que podrían dar cimiento a un orden social donde serían determinantes las articulaciones entre organizaciones sociales, y a una forma de democracia social que son decisivas en la continuidad de la revolución bolivariana.

Controversia en torno a los concejos comunales

Esta primera parte del capítulo está dedicada a estudiar el proceso de construcción de los Concejos Comunales en Venezuela que con justicia puede ser considerada, junto con los Comités de Defensa de la Revolución cubanos, una experiencia de vanguardia de democracia social no solo en Latinoamérica sino en el mundo. Forman parte de una concepción más amplia de poder popular que abarca a los concejos de trabajadores, cooperativas, organismos autogestionados y concejos ciudadanos para una gran variedad de asuntos de interés público. Nos limitamos a la organización vecinal que parte del espacio

micro local y se va articulando en comunas de mayor alcance territorial, hasta convertirse en un movimiento nacional de la sociedad organizada para tomar en sus manos la gestión de asuntos públicos. Este gran experimento se produce en el contexto de una economía mixta, un capitalismo equilibrado por el papel dirigente de la propiedad y regulación del Estado, además de una extensa esfera de propiedad social.

El proceso acelerado de organización

La magnitud de la organización vecinal se aprecia en las siguientes cifras. La información ofrecida por varios analistas inicialmente era imprecisa, los datos más confiables han sido los oficiales. Se estima que a mediados de 2007 ya se habían creado unos 18,000 concejos; Steve Ellner habla de 20,000 y Margarita López Maya de 28,500; en 2009 habían aumentado a 30 mil. Con los nuevos requisitos introducidos por la reforma de 2009 para obtener fondos en futuros proyectos, se habían refundado y registrado formalmente ante el Ministerio del Poder Popular 21 mil, pero Ellner estimaba que en el primer semestre de 2010 había 12 mil debidamente registrados (Ellner, 2012). Los datos muestran un crecimiento continuo del número de concejos, en una etapa más de cien nuevos se inscribían cada mes.

En 2012 la Ministra del Poder Popular para los Concejos Comunales y Organizaciones Sociales, Isis Ochoa, informó que había 41,600 concejos registrados con más de 13,800 proyectos en ejecución. En febrero de 2013 la ministra informó que había en esa fecha 43,600 concejos comunales operando. En enero de 2016, ese Ministerio informó en su página Web que sumaban 45,474 Concejos Comunales y 1,451 Comunas. En mayo de ese año tenían registro formal 45,825 concejos y 1,531 comunas (el cuadro que aparece a continuación arroja 2,199 comunas en 2016).

En octubre de 2018 el número de concejos llegó a 47,619 y el de comunas a 2,578. De enero a octubre de 2018 se incorporaron 702 concejos.

Al comparar los nuevos concejos registrados en 2016 y 2018 se observa una disminución en el segundo año, tal vez debido a que la po-

blación no organizada fue disminuyendo; a pesar de todo continuaron formándose nuevos. La organización obedece a un propósito político puesto en práctica por activistas sociales y políticos; en los primeros años el énfasis se puso en organizar las comunidades, después se pasó a la articulación entre ellos agregándolos en comunas dentro de espacios territoriales continuos. Las cifras de comunas son irregulares, lo cierto es que de 2012 a 2018 se han constituido 2,578, en promedio cerca de 19 consejos por comuna.

En la medida en que la organización va cubriendo el territorio del país y que el grueso de la población va quedando comprendida es de esperar que el crecimiento numérico disminuya; imaginemos que el nivel óptimo fuera de cincuenta y cinco o sesenta mil concejos para saturar el total de la población nacional adulta, un extremo improbable de alcanzar considerando que es excepcional que una sociedad llegue a organizarse totalmente, siempre habrá una proporción que no desea comprometerse. La dificultad principal habrá que buscarla en la polarización política de la sociedad, es de suponer que buena parte de la oposición antichavista, que es numerosa, es contraria a avalar el reforzamiento de la nueva institucionalidad.

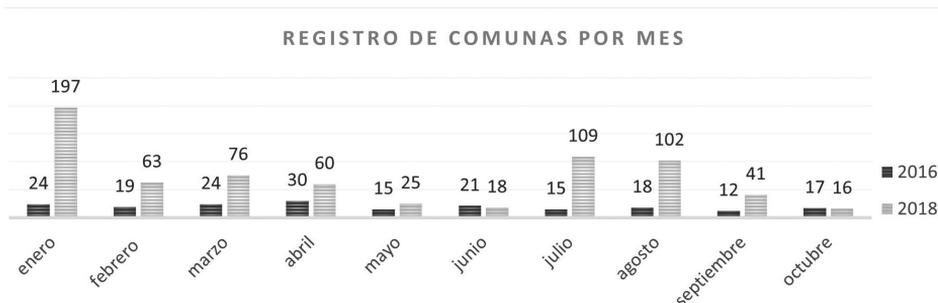
Es evidente que se ha mantenido el impulso organizativo, más intensamente después del fallecimiento del presidente Hugo Chávez, pues contra los pronósticos de los adversarios no se han disuelto ni debilitado.

Gráfica 1.



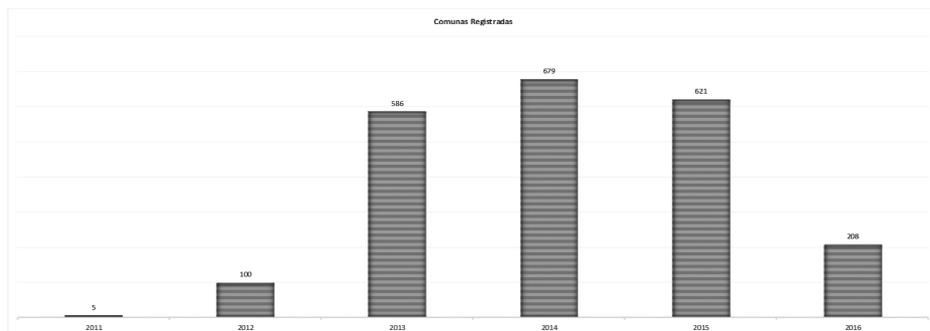
*Elaboración propia con base en los datos del Ministerio del Poder Popular para las Comunas.
<<http://consulta.mpcomunas.gob.ve/index.php/estadisticas/index>>.

Gráfica 2:



* Elaboración propia con base en los datos del Ministerio del Poder Popular para las Comunas.
 <<http://consulta.mpcomunas.gob.ve/index.php/estadisticas/index>>.

Gráfica 3. Comunas registradas 2011-2016



*Elaboración propia con base en Funda Comunal.
 <www.fundacomunal.gob.ve/consuta.mpcomunas.gob.ve>

El mayor empuje en la agregación de Comunas fue el de 2013 a 2015, cuando se sumaron 1,886; de ahí en adelante siguieron aumentando en menor proporción teniendo en cuenta que hasta octubre de 2018 en total eran 2,578. La agregación en Comunas indica la importancia que cobró la cohesión regional; esta política se ha mantenido

logrando reducir la dispersión y con ello tiende a aumentar la capacidad de influencia o de poder. El diseño del sistema comprende otros tres niveles de agregación: las ciudades comunales, federaciones y la confederación nacional, metas que quizás se vayan alcanzando en la medida en que las comunas se consoliden.

Los concejos comunales como movimiento social

La política social del gobierno nacional se diversificó en múltiples direcciones, una de ellas ha sido el hábitat de la población más pobre que ha recibido una parte importante de la renta petrolera, y esa política comprende a los Concejos Comunales. El financiamiento de los proyectos proviene del gobierno nacional, a través del Ministerio de Participación y Protección Social (después renombrado Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, MPPCPS), además de otras instituciones del Estado; también pueden financiar los gobiernos municipales y estatales, cabe señalar que la existencia de los concejos no depende de ellos. Como se verá más adelante, el vínculo directo con el gobierno nacional ha sido cuestionado por la oposición por ser causante de la débil autonomía de los concejos (Lalander, 2012).¹³

Según Steve Ellner, la diferencia principal de la democracia social venezolana respecto de otros gobiernos latinoamericanos radica en la incorporación de los sectores sociales antes excluidos en diferentes frentes de intervención durante un prolongado periodo. Esta incorporación y participación “no tienen precedentes en la historia venezolana moderna y se destacan como una hazaña de la democracia social radical de Venezuela”, agrega que el impacto de esta diversidad de experiencias de la población excluida y semiexcluida “dará forma a la política de la nación y a las relaciones sociales por muchos años”. En contraste,

¹³ Respecto del financiamiento también los datos son aproximados, según fuentes oficiales, en 2008 se invirtieron 2 mil 300 millones de dólares (mil millones al tipo de cambio no oficial de la época), sin contar con los aportes de los gobiernos municipales y estatales.).

los gobiernos reformistas latinoamericanos promueven programas de bienestar social con una fuerte dosis de paternalismo, destinados a atenuar las condiciones económicas apremiantes (Ellner, 2012).

Tal valoración puede analizarse desde distintas perspectivas, una de ellas es la presencia de los Concejos entre la población. De acuerdo con encuestas citadas por Benjamín Goldfrank, en 2007 ocho millones de personas habían participado en los CC, 36% de los entrevistados declaró haber participado en un CC de su comunidad, y 66% afirmó que un CC existía en su comunidad. Concluye que, en términos cuantitativos, los CC han sido exitosos y no tienen paralelo en ninguna otra institución participativa (Goldfrank, 2011).

La característica más significativa de esta forma participativa es la de ser un instrumento de empoderamiento de las clases dominadas que han logrado desplazar de diversas maneras el poder de las clases dominantes. El bloque popular ganó las elecciones en 1998 con un proyecto alternativo, dando fin al régimen llamado de “Punto Fijo”, un pacto entre facciones de la clase dominante en torno a un proyecto concentrador y excluyente. El proyecto llamado bolivariano parte de una acumulación de fuerzas organizadas, al comienzo del gobierno de Chávez eran aún reducidas, pero se les abrieron las puertas participativas con el conjunto de derechos y estructuras de la Constitución aprobada en referéndum en 1999; con ella comienza la gran empresa de dar forma a la organización sólida y diversificada de esas clases populares.

El proceso de empoderamiento social ha sido muy intenso y rápido, se experimenta y se corrigen sobre la marcha los procedimientos organizativos, logrando remodelar el orden social en pocos años. Observando su evolución en la primera década vemos el tamaño de la tarea realizada, han cambiado de manera significativa las relaciones sociales y económicas de dominación pero el capitalismo sigue vigente, la clase dominante ya no dirige pero conserva una esfera de poder económico, político y cultural. No debe soslayarse que la redistribución del poder ha sido resistida permanentemente por las clases dominantes, con sus episódicas descargas de violencia. Pero es un poder declinante, y esa es la razón de su subordinación completa al imperialismo.

El nuevo equilibrio de fuerzas se explica por el regreso del Estado como organizador directo de sectores estratégicos de la economía y a la formación gradual de un sector social de la economía gracias a la movilización de las organizaciones sociales y los ciudadanos.

La revolución bolivariana ha dado forma al movimiento social con organizaciones e instituciones arraigadas y permanentes. Había una gran energía social acumulada que se volcó en las elecciones de 1998, las aspiraciones se expresaban bajo un programa hasta entonces delineado en grandes trazos, seguido por un movimiento incipiente. En el curso de la acción se fueron revelando las insuficiencias de su estructuración frente a la dimensión del proyecto de cambiar a toda una sociedad.

Un impulso expansivo llevó a organizar a una diversidad de sectores sociales dándoles responsabilidades directas en el cambio de las relaciones sociales. No ha sido una obra de ingeniería previamente pensada en todos sus detalles. Lo importante era ocupar espacios en todas las instituciones así como en muchas esferas de la vida económica; el primer impulso tuvo un carácter más cuantitativo que cualitativo, y después de pasar por la experiencia práctica se fue perfeccionando el modelo, cuestión que se ha tratado en la primera parte de este capítulo.

El movimiento social adquirió un alto nivel de conciencia política en la primera década del siglo, en el camino fue superando la falta de experiencia, conocimientos y disciplina organizativa; la inmadurez explica el fracaso de muchas cooperativas concejos comunales, sindicatos y demás, sin que la expansión se detuviera. La oposición esperaba que los fracasos causados por la inexperiencia organizativa influyeran en la desilusión y la deserción de los participantes, no comprendió la consistencia de las motivaciones del activismo y la practicidad de las ilusiones; el pesimismo no es el rasgo del movimiento democratizador pues en poco tiempo se crearon decenas de miles de cooperativas, concejos vecinales y otras formas asociativas.

Lo más difícil de superar eran las conductas de apatía, escepticismo, los sentimientos de impotencia y la pasividad de una parte de la población largamente excluida. El cambio de actitud fue motivado por el chavismo social, despertó el interés y entusiasmo al emprender la par-

ticipación directa en los programas sociales. Se trabajaban las reglas mínimas, la inventiva social se combinó con la del gobierno que evadía los obstáculos interpuestos por la burocracia heredada. El gobierno contaba con la poderosa palanca de la renta petrolera para elevar el nivel de vida de la población necesitada y dar el soporte a las realizaciones de la organización social. El movimiento organizativo en gran escala alentó la espontaneidad creativa, así lo apreció Steve Ellner, el criterio de acción fue la flexibilidad en la aplicación de las normas, “la libertad de acción y la falta de controles estrictos sobre las asignaciones masivas para estos programas” (Ellner, 2012, p. 107-108).

La oposición se interesó más por las consecuencias negativas de esta experimentación flexible, en la falta de “controles institucionales efectivos sobre las grandes sumas de dinero que han sido asignadas a los programas sociales”; el gobierno no actuó firmemente sancionando los casos en que miembros de los concejos y cooperativas hicieron un manejo inescrupuloso de los fondos públicos, comprendía los errores de aprendizaje de los grupos de iniciados (Ellner, 2012).

Pasados los tres primeros años de prueba, diciembre de 2009, se reformó la Ley Orgánica de los Concejos Comunales; se precisaron las funciones e instancias de planificación y coordinación, introdujo correcciones en cuanto al control colectivo en todas sus fases de los proyectos y sobre los recursos, perfeccionó la estructura y reglas. Sobre todo se propuso pasar a una nueva etapa articulando los concejos en su territorio inmediato y a escala de las ciudades, ahora se trataba de enfatizar la creación de Comunas y con ello añadir una sólida base al sistema llamado Estado comunal. La combinación del universalismo de la organización en todo el país y el pluralismo que conlleva, le dieron una ventaja al oficialismo en medio de la polarización entre bloques sociales y políticos.

Los precursores

Existe toda una historia de las organizaciones sociales urbanas, al menos podemos remontarnos a los años setenta del siglo xx, cuando surgen en los barrios populares reivindicando servicios y regulariza-

ción de la tierra ocupada. Algunas de esas organizaciones estuvieron vinculadas a los partidos políticos, como las asociaciones de vecinos que fueron organizaciones jerárquicas promovidas por el entonces oficialista partido Acción Democrática. Otras organizaciones reivindicaban la autonomía frente al Estado y los partidos. No solamente eran asociaciones de composición popular, también surgieron organizaciones de clase media demandantes de mejoramiento de la calidad de vida y de participación democrática en los gobiernos locales.

Un hito en el trayecto de la organización vecinal fue la formación de la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas en 1971, que afilió a trece asociaciones; en 1990 las asociaciones sumaban más de doce mil; el gobierno les asignó la distribución de servicios pero después se los retiró causando la desaparición de muchas de ellas. Uno de sus logros fue haber impulsado la Ley municipal que incorporó la participación vecinal y el reconocimiento de la Asociación de Vecinos. El movimiento vecinal fue pionero en ejercer el derecho de petición, la iniciativa legislativa popular, la descentralización hacia los municipios y la elección de gobernadores y alcaldes (Coba, 2004).

La Asamblea de Barrios ya era una parte activa de acción popular cuando ocurrió el Caracazo en febrero de 1989; a raíz de la enorme represión con que se sofocó esa especie de levantamiento popular, resurgen o se crean numerosos grupos y movimientos de resistencia popular con sus respectivas reivindicaciones: pro-derechos humanos, pedagógicos, movimientos y redes culturales, estudiantiles, movimientos indígena y minero, cooperativas, de jubilados, identidades de género, etnia, de clase. Se emprendieron diversas estrategias: frentes populares, sindicales, alianzas electorales, etcétera. El discurso común se sustentaba en la autonomía del poder popular, la reivindicación de la horizontalidad contra el “representativismo”, la necesidad de construir espacios de soberanía, la comunidad organizada como núcleo central de la diversidad social y de cualquier cambio; emergieron nuevos proyectos alternativos de sociedad. A ellos se sumaron las rebeliones militares de donde surge el liderazgo de Hugo Chávez. Sin embargo, la resistencia era dispersa, no se lograban estrategias consensuadas, ni es-

taba asegurada la permanencia de las organizaciones (Bonilla Molina & El Troudi, 2004; Roland, 2007).

Se formaron proyectos de poder popular y había una cultura ciudadana participativa, tendencias que más tarde se articularon al movimiento político que llevó al comandante Hugo Chávez al poder, vista como condición para emprender la solución a las necesidades de los marginados. El movimiento social chavista ya esbozaba ideas de autogobierno local surgidas desde los barrios en los años noventa del siglo xx; el proyecto no se inicia con una concepción acabada, se fue desarrollando y afinando. Al inicio del proceso constructivo del nuevo régimen bolivariano se crearon innovadoras formas de participación ciudadana, que materializaban el derecho a la participación popular y el autogobierno comunitario establecido en el artículo 184 de la Constitución.

Desde los primeros años del gobierno de Chávez, se abrieron los espacios a la participación directa para los ciudadanos y comunidades organizadas, entre los primeros ensayos de cogestión de servicios públicos en el nivel local: figuran las Mesas Técnicas de Agua (MTA) y Concejos Comunitarios de Agua (CCA), consorcios sociales, denominados después Organizaciones Comunitarias Autogestionarias (OCA), comités de salud y de otros tipo. Las MTA, los CCA y otros organismos promovieron la rehabilitación de los barrios, y la salud primaria y preventiva.

Entre 1991-1992 surgieron los Comités de Agua organizados por la Asamblea de Barrios en Caracas. Cuando Aristóbulo Istúriz ganó la alcaldía de Caracas (con el partido La Causa Revolucionaria, 1992-1995), se echaron a andar las Mesas Técnicas de Agua (MTA) para que la población de los barrios trabajara en conjunto con la administración en la mejoría y el saneamiento del servicio. Surgieron en el contexto de una política de descentralización que permitió la formación de gobiernos locales en las 22 parroquias del municipio Libertador. Durante ese periodo, fueron la experiencia de participación más importante de los movimientos populares. Tras la derrota electoral de Istúriz en 1995 el nuevo gobierno canceló otra vez la cooperación y muchas MTA se disolvieron.

No fue hasta la elección presidencial de Hugo Chávez cuando se retomaron las MTA, iniciando la administración democrática con las comunidades organizadas, y se introduce una administración comunal de las empresas públicas de suministro de agua a partir de 1999. Tan solo en Caracas se crearon 260 MTA, y en 2007 existían en el país unas 2,700. En 2001, fueron institucionalizadas por la Ley Orgánica para la Prestación de Agua Potable y Saneamiento (Azzellini, 2012; López Maya, 2007; López Maya, 2012; Lovera, 2008).

Comités de Tierra Urbana (CTU)

La lucha contra las empresas inmobiliarias y por la legalización de las tierras urbanas en los barrios tiene una larga trayectoria y fue también de importancia central en la Asamblea de Barrios entre 1991 y 1994. En febrero de 2002, el gobierno de Chávez, mediante un decreto, reconoció legalmente a los Comités de Tierra Urbana (CTU) con atribuciones de cartografiar, entregar títulos de tierra y modelar espacios públicos; se ocuparon de mejorar la calidad de casas y viviendas existentes, de repararlas y ampliarlas. Cada CTU correspondió a un territorio definido agrupando como máximo a 200 familias. Desde el 2004 hasta comienzos de 2007, sumaban alrededor de 6,000 en el país y lograron entregar 314,128 títulos individuales y colectivos a 471,192 familias. Igual que las MTA, fueron parte central de la organización popular (Azzellini, La construcción de dos lados. Poder constituido y poder constituyente en Venezuela, 2012).

Los CTU cooperaban con las MTA, con las cooperativas y otras organizaciones populares, siendo impulsores de los Concejos Comunales. Sus metas siguieron siendo la transformación integral de los barrios, la lucha en contra de la especulación, en contra de centros comerciales y en contra del latifundio urbano, con iniciativas desde abajo, en la perspectiva de construcción del Poder Popular y por una “ciudad socialista”, concepto que se refiere al derecho a la ciudad (Azzellini, La construcción de dos lados. Poder constituido y poder constituyente en Venezuela, 2012). La oposición de derecha ha desdeñado las cuali-

dades de la participación de los habitantes de los barrios pobres y teme al nuevo protagonismo de su adversario de clase, de ahí el argumento de que los CTU son una criatura gubernamental, que cuestionan la falta de autonomía respecto del gobierno, aunque no dejan de reconocer que son elegidos por las comunidades (Lovera, 2008).

Otra figura de democracia participativa prevista en la Constitución de 1999 son las Asambleas Ciudadanas (AC). Según García-Guadilla, estas AC estaban siendo desplazadas por los Concejos Comunales, los cuales carecían de reconocimiento constitucional. Al respecto, se requiere precisar que en el plano local la AC es consultiva, el gobierno municipal es quien toma las decisiones, y a esa fórmula se le supuso una cualidad que no tenía, la de conciliar los mecanismos participativo y representativo. La propia autora afirma que las AC son espacios de organización de las clases altas y no tienen una referencia geográfica. Otra diferencia entre Asambleas y Concejos radica en el ámbito territorial, el de las AC es municipal, a diferencia de los CC, que tienen un reducido territorio comunitario con un número máximo de 200 familias, además de rebasar las fronteras municipales.

Las aportaciones que podían hacer las Asambleas Ciudadanas se vieron superadas por mucho por la universalidad de las funciones de los CC en el espacio local-comunitario, comenzando porque estos se apropian de manera autogestionada de una serie de funciones, algo que no pueden hacer las Asambleas. En cambio, la asamblea comunitaria es la máxima instancia de decisión y los concejos sus órganos de ejecución no se supeditan al gobierno; las AC por su parte, por tener solo un carácter consultivo y agrupar a ciudadanos indistintos en el territorio municipal, dejan fuera a las comunidades, de hecho, excluyen el derecho de participación al omitir los órganos de participación y representación de las comunidades asentadas en sus territorios. De considerarse las AC como único espacio para la expresión social, como planea la derecha, se retrocedería al régimen que permite al gobierno municipal seguir siendo independiente de los ciudadanos. Representaría una cancelación del principio participativo y no la conciliación con el representativo.

Concejos de planificación

En 2002 se crearon los Concejos de Planificación a nivel estatal y municipal. La planificación en las localidades abrió una oportunidad para que las comunidades y organizaciones sociales intervinieran en el diseño, planificación y gestión de políticas públicas; esos concejos surgían dentro de estructuras tradicionales de gobierno y de una cultura política que no comprendía ni quería esa participación. Frecuentemente fueron cooptados por los alcaldes municipales y gobernadores. Esos organismos estatales obstaculizaban el ejercicio de la participación en el ámbito de la planificación, es decir, en la distribución de los recursos, ese bloqueo fue corregido en la Ley de Concejos Comunales de 2006, dotando a los concejos de autonomía y competencias en un ámbito diferenciado de esos gobiernos. Más adelante se verá cómo la oposición de derecha persistió en el propósito de subordinarlos a los gobiernos municipales.

Los concejos de planificación se ordenaron en tres niveles: los Concejos Locales (municipales) de Planificación, los Concejos Estatales de Planificación Pública, los cuales se coordinaban con el Concejo de planificación nacional. En el ámbito municipal se ramificaron en otros dos niveles submunicipales, las Juntas parroquiales y los concejos comunales.

Tanto en el nivel municipal como en el estatal la Ley incluyó la participación de representantes de las comunidades organizadas, un derecho limitado de participación porque solo autorizaba a las comunidades, asociaciones y ciudadanos a formular propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales, quienes tenían el control en sus jurisdicciones sobre la elaboración de los planes de inversión, la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos.

Una aportación significativa de los Concejos de Planificación fue la designación como sujetos de la descentralización a las comunidades, barrios y vecindades en el ámbito de la parroquia, municipio y estado, facultándolos para desarrollar procesos autogestionados y co-gestionados en la administración y control de los servicios públicos. A través de los concejos se autorizó la transferencia de competencias

de los municipios a las comunidades. Estas transferencias ya estaban previstas en el artículo 184 constitucional, bajo principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad, así como la transferencia de 20% del fondo de desarrollo económico de los estados manejado directamente por las comunidades organizadas.

En ese marco jurídico persistía aún una concepción estrecha del derecho de participación, reducido a proponer, mientras la ejecución y el control están a cargo de los gobiernos. Comparativamente, fue un gran salto el que dio la Ley de Concejos Comunales, al otorgarles todas las facultades: decidir, realizar y controlar, sin depender necesariamente de la intervención de los gobiernos.

Marco jurídico de los concejos de planificación

A partir de la Ley Orgánica de Planificación (2001), se aprobaron la Ley de los Concejos Estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (LCEPCP) y la Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública (LCLPP), en los años 2002 y 2006, respectivamente.

Los Concejos Estatales de Planificación (CEP) tienen la atribución de asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo. Es el Concejo el que tiene las funciones de discutir, aprobar y modificar dicho Plan. En la composición del CEP figuran el gobernador(a), quien lo preside, los alcaldes(as) de todos los municipios, los directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado, una representación de la Asamblea Nacional (diputados de la entidad), una representación del Concejo Legislativo Estatal, y una representación de los concejales de los municipios del estado. Del lado social se estableció una representación de sectores sociales organizados en el ámbito estatal: empresarios, sindicatos, de campesinos, de defensa del ambiente y del patrimonio histórico-cultural, vecinales, y un representante de las comunidades y pueblos indígenas, donde los hubiere (Ley de los Concejos Estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, 2002; Lovera, 2008).

En el ámbito municipal, la Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) los define como órganos encargados de la planificación

integral del gobierno local y les asigna los objetivos de descentralizar y desconcentrar competencias y recursos a las unidades submunicipales. Lo integran el alcalde(esa), quien lo preside, los concejales(as) del municipio y los presidentes(as) de las juntas parroquiales. Incluye la representación social: representantes de organizaciones vecinales de las parroquias, representantes de las organizaciones de la sociedad organizada y representantes de las comunidades indígenas, donde los hubiere. Los representantes de organizaciones sociales serían electos por las asambleas de ciudadanos de su comunidad (Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública, 2002).

Se observa pues que en el Concejo Estatal el sector público está representado por seis tipos de autoridades y su número es calculable, mientras que la representación social es difusa. Ese mismo esquema se repite en el nivel municipal, incluye tres instancias oficiales más la representación social. En realidad, los concejos de planificación coordinan a los entes del Estado, la composición pertenece abrumadoramente a las autoridades, en tanto que la representación social queda en desventaja, principalmente por tener un papel consultivo, además, queda en un plano secundario por ser minoría y sin autoridad institucional propia. La representación social es problemática, no garantiza el equilibrio entre las comunidades y las organizaciones representativas de sectores; y la representación por sectores es vulnerable en cuanto a su representatividad.

No obstante, la demanda social tiene un lugar entre las funciones del Concejo Local: recopila, procesa y prioriza las propuestas de las comunidades organizadas, para incluirlas en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, del cual derivan las políticas de inversión del presupuesto municipal. Dicho Concejo municipal controla y vigila la ejecución del Plan. Otra función relevante es la transferencia de competencias y recursos del municipio hacia la comunidad organizada a través de los Concejos Parroquiales y desde 2006 a los Concejos Comunales, ambos definidos como espacios de la sociedad civil para canalizar sus propuestas hacia el Concejo Local, y para participar en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. La parroquia es una entidad pública gobernada por un presidente; la

suma de esos presidentes integra un Concejo de esos (Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública, 2002).

Al aprobarse la Ley de los CC en 2006, la representación social en los concejos de planificación quedó rebasada, razón por la que se derogó el artículo 8 de la Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública: el gobierno municipal ya no tendría el control de la planificación y tampoco era necesaria al Red de concejos parroquiales subordinada al gobierno municipal. Se confió a los CC la organización de la demanda, papel que había tenido la mencionada Red como centro principal de intermediación entre las comunidades y el Concejo municipal.

La supresión de la Red Parroquial fue criticada porque mermaba al gobierno municipal, en opinión de Alberto Lovera: "interrumpe los canales de comunicación y relación entre los gobiernos locales y sus comunidades", y corta la intermediación de esos gobiernos con el poder central; se salta el nivel municipal para establecer una relación directa, sin intermediarios, entre los niveles micro sociales (los concejos comunales) y con el Presidente de la República. El autor era partidario de que los concejos comunales estuvieran subordinados de los concejos de planificación, pero la historia tomó otro curso (Lovera, 2008).

Darío Azzelini (2012) y otros autores explican que hubo iniciativas para conformar los concejos comunales desde 2003 y 2005, promovidas por asambleas de los barrios, pero hasta ese momento la vía más al alcance para las organizaciones populares eran los Concejos Locales de Planificación. En cambio, en debates públicos se criticó el mencionado artículo 8 de la Ley de Concejos Locales de Planificación por considerarlo insuficiente, era necesaria una ley propia de los CC para definirlos como organismos independientes; esas opiniones fueron recogidas por los diputados y dieron por resultado la nueva Ley de Concejos Comunales. Con ella los Concejos Comunales dejaron de estar subordinados a los gobernadores y alcaldes, lo que Lovera llama articulación entre democracia representativa y participación ciudadana, un vínculo mediatizado, directo en el nivel parroquial, pero indirecto y remoto en el nivel municipal y estatal.

En adelante los CC cobraron la calidad de "centro principal de la participación y protagonismo del pueblo". Para que la democracia parti-

cipativa estuviera a la par de las instancias representativas se requería dar a los órganos participativos el estatus de poder, y eso hizo la Ley de CC. Dicho de otro modo, se rompió con las élites locales para dar paso a una movilización nacional respaldada directamente por el Ejecutivo federal.

Los Concejos Locales de Planificación tuvieron una vida corta, desde 2002 cuando se aprobó la Ley respectiva hasta 2006 cuando se pasó a un nivel superior con la Ley de los Concejos Comunales. Aquellos padecieron vicios de origen, principalmente porque eran dependientes del financiamiento de las alcaldías, quienes los retenían si las decisiones de los CLP no respondían a sus preferencias, de ahí que se volvieran apéndices de los municipios. Se atribuye su escaso éxito a que los alcaldes no quisieron activarlos, ni transferir recursos hacia ellos, o intentaron manipularlos colocando en el mando a sus aliados. Esos vicios fueron señalados por Haiman El Troudi, en esos años funcionario en el área de planificación: en 2004 aún no se habían conformado los concejos estatales y municipales en muchos estados y municipios; los integrantes de los concejos se designaban a dedo, había reparto clientelar de los cargos y se seleccionaban los proyectos a espaldas de las comunidades, sin medir su grado de importancia o prioridad (Goldfrank, 2011; Azzellini, 2009; El Troudi, 2004).

La organización popular se intensificó por el conflicto entre bloques sociales, había que profundizar la revolución y al mismo tiempo defenderla. En abril de 2002 la derecha arremetió con un golpe de Estado efímero y fracasado; a fines de ese año y comienzos de 2003 intentó otro asalto con la huelga petrolera. Sin abandonar la política de apaciguamiento, el gobierno de Chávez pasó a la ofensiva, de eso dependía llevar a una nueva escala el proyecto de transformaciones y consolidar el nuevo régimen. En el primer plano estaba un complejo organizativo público-social, las Misiones, que emprendieron una campaña de diversidad de políticas sociales basadas en la organización de las poblaciones pobres.

Una nueva economía popular cobró impulso de diversas maneras. En los siguientes años, el financiamiento del Gobierno estimuló la creación de alrededor de 60,000 cooperativas de trabajadores, la

mayoría pequeñas, aunque en el trayecto se produjeron errores y vicios. Ellner (2012) dice que miles de cooperativas “han sobrevivido la prueba del tiempo y llevan a cabo trabajo comunitario de forma gratuita, aunque algunas de sus prácticas no se ajustan a la visión de una revolución en los valores” (p. 109).

Otra innovación en el primer gobierno de Chávez fue la de las Organizaciones Comunitarias Autogestionarias (OCA), asociaciones civiles que se crearon en 2004. Fueron concebidas para solucionar de manera integral la habilitación física de áreas urbanas no planificadas de las ciudades, a partir de la participación de las comunidades organizadas. Propiciaban el autodesarrollo y la autogestión de recursos públicos asignados por el gobierno “directamente a las comunidades para que los administren”. Si bien la iniciativa partió desde arriba, fueron concebidas para fortalecer el movimiento popular desde abajo. Cada OCA agrupaba en promedio 2,000 familias. Contaban con dispositivos de contraloría social y permitieron a la población darse una visión global de los problemas. Según López Maya, desde 2006 fueron marginadas por el gobierno y escasearon los apoyos financieros distintos a los públicos (López Maya, 2007). En realidad, fueron un elemento preparatorio de la implantación nacional de los Concejos Comunales, fueron producto de diversos afluentes, de tradiciones programáticas y organizativas de sectores populares, así como también de las nuevas experiencia a las que dio lugar el movimiento de la V República.

En resumen, la planificación participativa ha sido una herramienta en la perspectiva de un modelo de sociedad equitativa, ha permitido ordenar acuerdos desde las comunidades, nivel micro local, así como en los niveles meso y macro. La planificación comunitaria se integra a la planificación estatal mediante un ensamble del organigrama estatal con la estructura representativa, en los tres niveles. Ese ensamble es problemático porque reúne dos tipos de prioridades, las del nivel macro del Estado y las comunitarias, se tendrían que equilibrar sin que las comunidades perdieran autonomía.

Debate sobre el papel de los Concejos Comunales

Todo lo que hacen los concejos comunales ha sido objeto de intensas discusiones en torno a cuál debe ser su papel en el Estado. La polarización de la sociedad venezolana en dos bloques antagónicos impregna los juicios que se hacen sobre esta forma específica de la democracia participativa. Así pues se confrontan dos perspectivas: para los partidarios del proyecto bolivariano las nuevas formas de participación, incluidos los concejos comunales, constituyen la experiencia más grande de democracia participativa en Latinoamérica, mientras los opositores consideran a los concejos como un caso más de clientelismo y, por sus consecuencias, una amenaza para la democracia representativa. Es difícil generalizar a partir de algunas variables y de estudios de caso en un universo cercano a 48 mil concejos en 2018.

Goldfrank plantea tres dificultades para evaluar las dos perspectivas, la primera se refiere al hecho de que hay decenas de miles de concejos comunales y la diversidad de experiencias es enorme. La segunda se refiere a la falta de información, el gobierno nacional no había (en los primeros años) sistematizado datos acerca de los CC: su número, el financiamiento recibido, cuántos proyectos se habían realizado. La tercera dificultad se presenta porque dentro de un mismo Concejo Comunal diferentes actores sociales y políticos desarrollan valoraciones distintas, algunos ven a los CC como un mecanismo de obtención de recursos para hacer mejoras en la comunidad, otros como un paso más hacia un nuevo modelo de socialismo participativo, y otros más como una manera de reclutar miembros para sus partidos políticos (Goldfrank, 2011).

Algunas de dichas dificultades son confirmadas por Darío Azzellini y agrega otras: la diversidad y desigualdad de las experiencias históricas de organización, el dispar nivel de activismo, de educación, de acceso a la información y de inclinación política, lo cual hace a los CC muy diferentes entre sí. Especialmente en la primera fase, se conformaron varios sin respetar una participación amplia de la comunidad. En otros casos la comunidad simplemente presentó poco interés en participar y el Concejo comunal representaba más bien a un núcleo comunitario activo (Azzellini, 2009).

Se ilustran algunas de dichas divergencias en una encuesta del Centro Guadilla en 2008. A la pregunta *¿Cómo califica el funcionamiento del CC de su comunidad?* las respuestas que dan una evaluación entre buena y excelente ascienden a 44%; los que lo ubican entre malo y pésimo 43%, hay cierta paridad en las opiniones. Los que se autodefinen como chavistas tienden a evaluar positivamente a los CC, aunque una porción de las evaluaciones negativas proviene de este sector (Machado, 2009).

No obstante, Margarita López Maya sostiene la tesis de la instrumentalización de los CC por el gobierno, reconoce que las encuestas muestran una valoración ampliamente positiva de ellos. Al referirse a las encuestas de opinión del Centro Gumilla, afirma que coinciden con sus propios hallazgos, esto es, que las comunidades barriales valoran positivamente a los CC porque mejoran los servicios, aumentan la calidad de vida del barrio y estimulan más participación para otros proyectos; fomentan el autodesarrollo personal y comunitario. De ahí surgen nuevos líderes comunitarios y políticos. Producen un sentimiento de inclusión, perciben un Estado más incluyente y democrático. Se reconoce, en fin, que los CC realizan el empoderamiento de la ciudadanía (López Maya, 2012).

Los problemas en debate

Una evaluación objetiva obliga a tomar en cuenta fenómenos originados en la historia del régimen político, entre ellos las prácticas clientelares y paternalistas, del lado de los CC, oportunismo y corrupción de dirigentes. El síndrome de desviaciones está relacionado con las ideologías en conflicto, para la oposición estas harían naufragar el proyecto concejista, en cambio para los partidarios de los CC, son motivo de reflexión para corregirlas en el proceso constructivo real y forman parte del desarrollo de la cultura política. En todo caso, no se puede omitir que el proceso organizativo ha sido experimental comenzado con un marco flexible y sencillo, que proviene de tradiciones de lucha y de culturas políticas heterogéneas, incluidas costumbres viciadas heredadas de toda una época de dominio sobre las clases populares con sus prácticas de cooptación y manipulación.

La participación popular y el autogobierno, así como la descentralización política en general, implican procesos de concientización y de aprendizaje de los participantes. Para Rickard Lalander no es aceptable generalizar que todos los CC padecen los defectos referidos, es una suposición no demostrada empíricamente porque son miles, muchos funcionan con participación autónoma, democrática y transparente. Según Edgardo Lander y otros analistas, el proceso contiene una doble naturaleza: el Estado es al mismo tiempo promotor del proceso democrático, y un freno para la autonomía de las organizaciones populares (Lalander, 2012).

Las dos tendencias contradictorias son posibles, de un lado la tentación controladora de la burocracia gubernamental, y del otro, el impulso del gobierno revolucionario a un amplio proceso nacional de organización democrática y autónoma de las fuerzas populares en tensión con el gobierno.

La polémica en torno a los Concejos Comunales toca dos planos contradictorios y dos formas políticas: de un lado la oposición entre democracia directa y representativa, por otro lado, la relación entre sociedad y Estado. No se trata de la oposición teórica entre dos formas de la democracia, que por otra parte no son excluyentes, sino de la lucha de clases; las rupturas institucionales se van produciendo al abrirse paso la democracia comunitaria desde fuera de la estructura tradicional del gobierno estatal, municipal y parroquial. El conflicto se centra en el desplazamiento de estas instancias que, según sus críticos, vulnera el principio representativo del Estado, uno de cuyos planos es la lucha por el territorio, entre la demarcación tradicional de los municipios y la delimitación socio-cultural-económica de la población agrupada en el territorio.

La segunda disputa es por la creciente presencia de la sociedad organizada en las funciones del Estado contra la tradicional separación entre sociedad y Estado. Un aspecto del debate gira en torno a si las organizaciones sociales deben avocarse solo a los Concejos Comunales practicantes de la democracia directa o si la participación ciudadana debe subordinarse a las Asambleas Ciudadanas Consultivas, que,

como ya vimos, fueron introducidas en la Constitución para dar cabida a las clases altas.

En el contexto de la polarización social y política que no ha cesado nunca desde que Hugo Chávez ganó la presidencia en 1998 hasta la fecha, se acusa al gobierno de practicar el centralismo en lugar de la descentralización, porque centraliza los recursos y los asigna directamente a los CC, con las consiguientes consecuencias negativas. Se discute también si los CC representan espacios pluralistas o excluyen a los opositores; para la oposición el gobierno favorece a sus aliados, mientras los opositores enfrentan obstáculos y negativas de apoyo.

La oposición acusa a los CC de ser instrumentos del control gubernamental, y por ello fuente de clientelismo y corrupción. En torno a esto, la oposición se divide en dos posiciones tácticas, o bien se apartan de ellos por ser instancias clientelares, o pueden ser aprovechados creando concejos en las zonas de residencia de las clases altas.

Además, se acusa a los Concejos de incompetencia en cuanto a su diseño organizativo, particularmente por tres razones: primera, debido a lo reducido de su ámbito geográfico, segunda, por el exceso de funciones asignadas; tercera, porque no existe independencia de la contraloría interna, ya que es realizada por los propios miembros de los CC, no rinden cuentas y no ejercen la contraloría social sobre el gobierno.

Otras causas de incompetencia se atribuyen a la incapacidad de los participantes: sus tareas son realizadas con trabajo voluntario; no cuentan con experiencia técnica para la ejecución o mantenimiento de obras, ni para evaluar. Finalmente, se acusa a las comunidades de interesarse únicamente en recibir recursos, y una vez que se ejecutan los proyectos los CC tienden a desactivarse y la participación decrece.

Descentralización y desplazamiento de los gobiernos municipales y estatales por los CC

En el contexto de la lucha entre masas populares y élites tradicionales, las críticas de los opositores se centran en los siguientes argumentos:

a) los CC desplazan a los gobiernos municipales y estatales en sus competencias y recursos; b) afirman que los alcaldes favorables a Chávez reciben las transferencias financieras más rápido que los opositores; c) el Presidente puede decidir directamente cuáles reciben aportes financieros mediante la Comisión Presidencial del Poder Popular; d) objetan que el poder central asume atribuciones desmedidas, que la relación directa con la base popular otorga el control sobre las organizaciones de base, lo cual hace perder conquistas democráticas derivadas de la descentralización y la autonomía de las organizaciones sociales. De lo anterior concluyen que el proyecto chavista socava la autonomía política y económica de dichos dos niveles de gobierno, instituciones democráticas representativas constitutivas del modelo de Estado federal y descentralizado, “con la finalidad de consolidar un sistema político centralizado” (Goldfrank, 2011, p. 45-46).

Para los opositores, la relación directa entre el Presidente y los Concejos Comunales significaba la tutela centralista presidencial sobre ellos, ese era el origen de su falta de autonomía y de pluralismo, pues se excluía de ellos a los opositores. Luego entonces habría que reducir o sustraer al Ejecutivo de ese vínculo de poder restándole poder. Influidos por esa imagen, Goldfrank proponía una fórmula aparentemente representativa, multisectorial, reemplazando a la Comisión Presidencial del Poder Popular por un Concejo federal, constituido por representantes electos de los CC y de los movimientos sociales, los gobernadores de cada estado, algunos alcaldes más representantes del gobierno federal (Goldfrank, 2011).

Contra la aparente intención de asegurar el pluralismo, la propuesta llevaría a una especie de asamblea neocorporativa, donde el verdadero actor, las comunidades organizadas, serían reducidas a una mínima expresión minoritaria en el conjunto. Los CC quedarían supeditados a un poder ajeno y distinto, al de los alcaldes y gobernadores, se les superpondría la representación empresarial, un actor de peso dentro del sector de organizaciones sociales. Un órgano de representación multisectorial directivo a nivel nacional, corresponde al tipo neocorporativo de pactos sociales. No solo eliminaría la autonomía comunitaria, también sustituiría el liderazgo del Presidente por el juego político

entre los jefes políticos de los bloques. Habría una jerarquización a la manera de las centrales sindicales corporativas, a su vez envuelta en un círculo de actores ajenos, entre ellos sus adversarios. Sustituiría un centralismo por otro. En el fondo, a la oposición de derecha le resulta inaceptable que el sistema de concejos comunales fuera un nuevo poder del Estado, si no lo podía evitar, intentaba subordinarlos a las instituciones tradicionales. Era una propuesta inviable, pero evidenciaba una estrategia.

La cuestión de fondo radica en que el proyecto bolivariano ha significado una transformación de la estructura tradicional del Estado. El proyecto está contenido en la Constitución de 1999, fue puesto en obra con la participación vecinal directa en la toma de decisiones mediante un sistema paralelo de autoridad; la descentralización concedió a los Concejos atribuciones y parte de los recursos que anteriormente le correspondían a las gobernaciones y alcaldías (Ellner, 2012).

La clave del futuro está explícita en la Ley reformada en 2009, el concepto de agregación prevé una articulación en forma piramidal de todos los concejos y comunas en federaciones, hasta llegar a una confederación nacional. La planificación se volvería coordinada en sus niveles micro, meso y macro, con la mira de volverla coherente con la planificación de las instancias del Estado.

Algunos académicos liberales interpretan la contradicción entre los CC y los gobiernos municipales como un signo del declive democrático y defienden el mantenimiento del sistema anterior basado en las alcaldías. En ese sentido, García-Guadilla (2008) plantea que el principio representativo constitucional está en conflicto con la democracia directa. Los alcaldes, concejales y representantes a las juntas parroquiales son electos en elección universal y deben responder por los intereses de los ciudadanos. En cambio, el modelo de democracia directa es asambleario y micro local, una asamblea puede ser minoritaria y hasta autoritaria, pues también objeta la casi obligatoriedad de la participación en las asambleas, quien no participe no tiene derecho a oponerse a las decisiones.

Se continúa diciendo que los CC podrían dismantelar la institucionalidad local, municipios y parroquias, y “constituir un instrumento

de control político local”, pues desplazan al gobierno municipal en los procesos de decisión. No le falta razón en cuanto a que la descentralización del gobierno nacional favorece a los CC no a los municipios, además les quita competencias transfiriéndolas a los ministerios.

En términos semejantes se expresa Alberto Lovera, quien considera que con los CC se pierde la “confluencia de democracia representativa y participativa”, los convierte de expresión de la democracia participativa en democracia delegativa, “donde los concejos comunales son concebidos como un engranaje del Estado, recortando su autonomía como organizaciones sociales”. Por añadidura, el intento de vincular “sin intermediarios” a la base popular con el Presidente, “puede representar una involución democrática, al otorgar al poder central unas atribuciones desmedidas y el control de facto sobre las organizaciones de base”, haciendo perder las conquistas democráticas de la descentralización y la autonomía de las organizaciones sociales.

En relación con las organizaciones sociales, Lovera no ve nada positivo en el diseño de la Ley de CC, la soberanía de las asambleas, su papel en la solución de problemas y demás funciones, el autor solo interpreta su creación como estatización del tejido social, convirtiéndolo en “expresión exclusiva de los sectores afectos políticamente al Presidente, lo que desnaturalizaría su carácter de expresión de la diversidad de pensamiento en el movimiento social.”

En cuanto a la descentralización de recursos del gobierno nacional a estados y municipios, Lovera afirma que ha habido un retroceso, dice que la asignación dentro del presupuesto nacional representaba en 1998 el 29%, mientras que en 2006 descendió a 17% (la Ley fija un piso de 20%). Admite que el proyecto centralista propuesto inicialmente por el gobierno de Chávez pretendía revertir la secular concentración de población y actividades en un segmento del territorio. Pero no analiza el problema de la desconcentración territorial, el meollo de su crítica es la transferencia directa, sin mediación de estados y municipios, desplazados por otros organismos más dependientes del poder central. Concluye así: la visión autoritaria deja en manos del líder las decisiones estratégicas (Lovera, 2008).

Goldfrank refuerza esta visión, citando a otros críticos; sostiene que existe duplicación de funciones con el gobierno municipal y organizaciones sociales ya existentes. En síntesis, critica la tendencia a la concentración de poder en el ejecutivo nacional pero no explican por qué sucede.

En el mismo sentido, López Maya afirma que en vez de descentralización del poder, de fortalecimiento de las organizaciones populares, se ha dado paso a una recentralización del Estado, a su fortalecimiento frente a la sociedad y al uso de las organizaciones comunitarias para los fines del proyecto político del Presidente. Los CC legitimaron su separación del gobierno municipal y su vinculación al Presidente, “alegando que el gobierno local no se adecuaba con la suficiente rapidez a los cambios, reproduciendo las trabas burocráticas, el clientelismo y la corrupción de la tradicional cultura venezolana” (López Maya, 2012, p. 8-9).

De las entrevistas realizadas en algunos CC por López Maya, destaca opiniones sobre sus debilidades políticas: por incorporarse a las campañas políticas se convirtieron en “brazos del partido de Chávez con propósitos de movilización política en tiempos electorales”; se usa a los pobres para movilizarlos electoralmente, los cooptan y pierden su autonomía. Al polarizarlos políticamente, se les impide trabajar junto a autoridades que provienen de partidos opuestos, por eso pierden eficacia para solucionar los problemas. El vínculo con el liderazgo personalista de Chávez fortalece la cultura clientelar y paternalista del pasado (lógicamente practicada por los tradicionales alcaldes y gobernadores) (López Maya, 2012). Sin embargo, oculta los problemas esenciales que debían corregirse, entre ellos la secular concentración del poder en los gobiernos de estados y municipios causante de la concentración de población y actividades en algunas ciudades, condición que debía ser corregida por una nueva concepción del desarrollo territorial, por una nueva estructura de participación social, en un impulso obstruido desde diversos flancos, desde la burocracia y las élites locales, que solo podían ser vencidas por el liderazgo presidencial.

Los críticos no aportan información sobre el monto de tales asignaciones a los CC, en comparación con las transferencias a estados y

municipios, ni sobre la aplicación de los recursos municipales a la solución de las necesidades comunitarias, que comprobaran la sustracción de financiamiento en provecho del centralismo. Solo de esa manera se podría comprobar que ha habido un retroceso en las transferencias destinadas a satisfacer necesidades de los pobladores. Antes bien ocurría lo contrario, una parte importante de los recursos se destinó a fines que las propias poblaciones determinaron y no al arbitrio de los gobernantes locales.

La relación directa entre la organización comunitaria y el gobierno nacional explica el financiamiento directo, el centralismo significa la centralidad de un proceso multifacético de masas, al mismo tiempo que descentralizó y desconcentró el poder en beneficio de la sociedad organizada; el centralismo del que hablan los críticos no es el opuesto al federalismo, solo a la concentración del poder en las élites locales.

El principio de centralidad del poder Ejecutivo expresó la fuerza social y política concentrada contra el Estado heredado, la unidad de la voluntad que dinamizó la función pública e instituyó el poder popular. Las numerosas Misiones, los centros de desarrollo endógeno, la cartografía ligada al desarrollo, entre otras innovaciones, tenían como eje al presidente Chávez, con la fuerza suficiente para rebasar a la burocracia conservadora. El chavismo político es la expresión del chavismo social, el movimiento transformador que gana democráticamente el poder del Estado para realizar sus fines. Solo la estrategia de la derecha proponía separarlos y confrontarlos, o sea, el debilitamiento de ambos.

La polarización entre derecha e izquierda, entre el viejo orden y el nuevo, se ha expresado como movilización de las bases sociales de ambos bloques, no debería extrañar entonces que el gobierno chavista fuera apoyado por las organizaciones populares. Ellner no hace sino describir el activismo reformador del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) cuando dice que creó comités dentro de los concejos comunales para hacer campaña a favor del proyecto de reforma constitucional en 2007; efectivamente trabajaron juntos los Concejos, los alcaldes y gobernadores chavistas y la estructura del PSUV. También acierta al reconocer que el chavismo consideraba a dichas organizaciones como actores políticos y vanguardia en la lucha revolucionaria

(Ellner, 2012). Es un hecho natural la identidad y el compromiso político en torno al proyecto político; del lado de la oposición, la Mesa de Unidad Democrática, también se observa el militantismo de las clases privilegiadas dirigidas por la federación empresarial.

Es importante reparar en el reconocimiento de una cultura política clientelar y paternalista que viene del pasado, fenómeno perjudicial al proceso, pero de ello no se infiere la falta de autonomía de todos los movimientos sociales; tampoco demuestra una relación causal de aquella cultura con las inconsistencias organizativas de un proceso novedoso de representación de intereses, que en ese momento era masivo y rápido. En los argumentos anteriores subyace la interpretación de que tal cultura política paternalista se prolonga en la relación chavista jefe-masas, en ese argumento está implícita la negación del protagonismo de las comunidades y organizaciones. Lo que ocurría era la construcción de la democracia directa, la equitativa relación entre ciudadanos, y la hegemonía de la cultura política alternativa sobre la cultura política del pasado.

La relación directa del movimiento social con el Presidente era esencial en el proceso constructivo de los Concejos Comunales, algo muy distinto al señalamiento de que eran un producto unilateral del gobierno. No obstante, se insiste en decir que los CC tienen su origen jurídico y político en el gobierno, como lo hace Jesús Machado, quien afirma que “aunque posteriormente esta propuesta haya sido acogida con entusiasmo por un sector considerable de la población”. Desde su punto de vista, el presidente Chávez es quien hace más propaganda y más apoya a los CC, y “parece lógico que se hagan depender de quien públicamente les da más apoyo” (Machado, 2009, p. 65).

En cuanto a la transferencia de competencias municipales a la comunidad, la encuesta del Centro Gumilla muestra que 61% de los participantes en los CC está de acuerdo con la transferencia y con que las comunidades asuman varias de las responsabilidades de los municipios. También los encuestados creen que las alcaldías deben mantenerse aunque los CC funcionen bien; las personas son conscientes de la diferencia de las funciones de unas y otros. Además esperan que los gobiernos locales estén más cercanos a las comunidades para

conocer sus necesidades. Los mandatarios municipales deben articular su gestión con los CC, lo cual legitimaría estas formas organizativas poseedoras de verdadera representatividad social para ejercer interlocución y cogestión municipal (Machado, 2009).

Los resultados de la encuesta muestran que las alcaldías son las peor evaluadas entre las instancias de gobierno debido a su mal funcionamiento o prestación de servicios, se les señalaba como causantes del mal funcionamiento de los CC; le siguen entre los mal evaluados los gobiernos estatales y, más distante, el gobierno nacional. La existencia de los CC está fuertemente asociada al Gobierno Central, así lo indican las respuestas a la pregunta ¿Quién considera Ud. que debe financiar y aportar recursos a los Concejos Comunales?, el 67% piensa que el Gobierno Central y el Presidente. El 25% atribuye la responsabilidad de financiamiento a los gobiernos locales y el 22% a las gobernaciones (Machado, 2009).

Si la mayoría acepta que debe existir el gobierno municipal, es de suponer que a condición de estar constituidos mediante elección popular directa, por lo tanto, los ciudadanos aprueban la democracia representativa. Goldfrank concuerda en que los CC no amenazan a la democracia representativa, particularmente a los gobiernos municipales, más bien ocurre lo contrario, “se puede apreciar que cuando hay una iniciativa participativa casi siempre hay resistencias provenientes de quienes ocupan cargos en las instituciones de democracia representativa. En Perú, por ejemplo, sucedió que la mayoría de los alcaldes no estaban de acuerdo con el presupuesto participativo y no implementaron el proceso o lo hicieron de manera marginal”. Tampoco cree que sean amenazadoras las ideas de crear comunas y ciudades comunales, porque están lejos de ser realidades; finalmente, descarta el riesgo para el gobierno municipal porque los CC ya están tan cargados de tareas que no podrían asumir las funciones municipales (Goldfrank, 2011).

Los Concejos Comunales gradualmente rebasaron el espacio comunitario reuniéndose en agregaciones regionales llamadas Comunas que dieron lugar a entidades paralelas a los municipios, configuradas con criterios territoriales distintos. Por eso su actividad no es tan micro como supone Steve Ellner; el autor sostiene que los CC están

lejos de reemplazar a las autoridades municipales, pues principalmente laboran en proyectos prioritarios para su vecindad. Por lo tanto, la estructura participativa se complementa con la autoridad política representativa (Lalander, 2012).

Tal vez sería más adecuado hablar de limitación del gobierno municipal y dualidad de poder, que de sustitución de las instituciones de la democracia representativa por la democracia directa, la función de estas instituciones más bien se redefine, en vez de estar en manos de las élites locales se espera que sirvan a los pueblos. Vista la obstrucción realizada por alcaldes y gobernadores, Aristóbulo Istúriz (Partido Patria para Todos) llegó a una conclusión radical: para el cambio socialista era indispensable desmontar la estructura de la democracia representativa para sustituirla por otra donde el pueblo sea el protagonista (Lalander, 2012).

La opción más realista fue la complementariedad entre los dos sistemas. De esta opinión es M. Harnecker, para quien:

Los alcaldes y gobernadores tienen un papel muy importante que jugar en las futuras experiencias de comunas. Si tienen una verdadera voluntad política de transferir poder a la gente, deben poner a disposición de las comunas un equipo de cuadros técnicos que las ayuden en el proceso de planificación participativa y elaboración de proyectos; en la formación de los cuadros, en la transferencia de competencias y recursos; en el apoyo moral al proceso (2009, p. 51).

La descentralización debe entonces entenderse no como reforzamiento de los alcaldes y gobernadores, sino como transferencia de competencias y recursos hacia los concejos y comunas de manera planificada, desde el espacio micro local al nacional. La autora visualiza la combinación de los dos sistemas como un proceso de creación de la nueva institucionalidad, en el que se daría el aprendizaje práctico, la maduración del sujeto revolucionario y una mayor legitimidad. Harnecker afirma que la descentralización no debilita al Estado central sino que lo hace más fuerte, “porque habrá mejores resultados locales, mayor satisfacción ciudadana, mejores instrumentos para luchar

contra la corrupción, y todos los gobernadores y alcaldes –sean del proceso o que lo cuestionen– deberán someterse al control popular” (Harnecker, 2009, p. 53).

La contradicción entre gobierno municipal y poder comunal refleja hacia el interior del Estado el conflicto irreductible entre bloques sociales, que no podía encontrar solución sino profundizando la redistribución institucional del poder y de las funciones, dando cada vez más amplitud al concepto de espacio público, social y estatal. El resultado ha sido la institucionalización de un nuevo poder (función) del Estado, más allá de los tres poderes tradicionales. Ha sido un proceso evolutivo sostenido por un gobierno fuerte y por la democracia directa de organismos vecinales, cooperativas y concejos de trabajadores y otros que configuran la llamada sociedad organizada, sin que se pierda la unicidad del Estado.

La oposición, por su parte, ha fabricado una imagen de la sociedad organizada como si fuera un sujeto pasivo, mero instrumento de control político, encuadrado autoritariamente, sin voluntad ni energía propias.

Estado comunal

El Estado comunal es un concepto que forma parte de una concepción más amplia de poder popular sometida a constante revisión, no surge de una teoría acabada desde el principio. Ciertamente va más allá de la teoría del Estado liberal porque desborda el canon democrático restringido a la forma representativa elevándolo a la democracia social. Ha sido ese desarrollo el centro de la polémica contra el proyecto bolivariano.

Al respecto Margarita López Maya (2012), considera al Estado Comunal como opuesto al Estado liberal porque las decisiones y designaciones se originan en las asambleas, la representación no es electa por sufragio universal, directo y secreto; los veceros(as) “son personas sin libertades de conciencia, designadas y revocables por la asamblea” que los mandata. Sostiene que bajo el segundo mandato del Presiden-

te Chávez los Concejos Comunales evolucionaron hacia un proyecto distinto al de la Constitución, remodelándolo conforme a la democracia participativa, característica del llamado socialismo del siglo XXI. Se convirtieron en “instancias cuasi-estatales”, pues son parte del Poder Popular del Estado. Según ella, el Estado Comunal es paralelo y opuesto al Constitucional porque desecha las instituciones del Estado liberal como el sufragio universal, el pluralismo, la alternancia en el poder y la independencia de los poderes públicos. Los CC son dependientes de las decisiones y recursos del gobierno centralizado, autoritario, donde el Presidente concentra recursos y atribuciones que pertenecían a otros poderes públicos y a otros niveles de gobierno.

López Maya comparte con otros autores una visión negativa de los CC que de ser cierta hubieran causado el fracaso inmediato. Relativiza el gran crecimiento numérico de los CC en tan corto tiempo, para realizar supuestas motivaciones ilegítimas para crearlos, entre ellas captar la renta petrolera; cabe recordar que dicha renta siempre había sido acaparada por la burguesía. Pone en duda su legalidad porque los Concejos fueron “creados sin cumplir las normas pautadas por la ley”, que fueron impuestos por minorías, que en otros casos los funcionarios impusieron las prioridades y que han sido excluyentes de los no chavistas.

Se adopta la crítica de activistas con distintas posiciones políticas sobre la existencia de “obstáculos burocráticos para conformarlos” y señala además problemas de incoherencia en su funcionamiento, por ejemplo, son muchas las instancias gubernamentales que proporcionan los apoyos a los CC, lo cual produce confusión sobre a cuál de ellas dirigirse, a veces no encuentran ningún apoyo. Por añadidura, acusa el débil control sobre el otorgamiento y seguimiento de los recursos. En fin, son propensos al clientelismo “arraigado en la cultura venezolana”.

Varias de sus objeciones merecen ser analizadas para rectificar errores y perfeccionar sus métodos de trabajo, incluso para reafirmar su autonomía frente a las burocracias gubernamental y partidaria. Pero la intención de la autora es descalificarlos de plano ignorando su aportación a la solución de problemas de las comunidades, del mismo modo

que omite algo elemental en el estudio de los movimientos sociales, los errores de crecimiento, el aprendizaje mediante la práctica, el esfuerzo por materializar el modelo participativo.

Las objeciones mencionadas se refieren al funcionamiento de los CC en el trayecto de una década, desde su formalización legal a finales de 2006 hasta 2018. Durante todos esos años el modelo ha sido combatido radicalmente por el bloque de clases medias y altas con argumentos frecuentemente inconsistentes. Por ejemplo, es discutible el supuesto tránsito de la autonomía a la subordinación. Se asevera que durante el primer mandato de Hugo Chávez se pretendía el empoderamiento de las comunidades, mientras que en el segundo mandato los CC se vuelven instrumentos de control sobre la sociedad.

Los tiempos y las obras pueden apreciarse de otra manera, la primera etapa va desde la aprobación de la Ley de los Concejos Comunales en 2006 hasta 2009 cuando la experiencia acumulada sirvió para reformarla, en ese momento el desarrollo del proyecto bolivariano es de experimentación de la acción organizada en la que se amalgamaban iniciativas heterogéneas, lograron levantar un movimiento masivo en todo el país. La segunda etapa es de consolidación del diseño institucional contenido en la Ley de Concejos de 2010 en adelante, se enfatizó la articulación entre los organismos de base y la coordinación regional y nacional, la coherencia de las metas sociales dentro de las políticas públicas; con base en la experiencia, se corrigieron deficiencias y se agregan nuevas funciones y elementos a la estructura, aspectos poco valorados por la crítica. No hay ninguna razón para que se diga que los CC dejaron de ser instancias intermedias, de articulación y coordinación de las organizaciones comunitarias de base, porque esa fue la intención de la reforma a la Ley en diciembre de 2009.

El segundo momento corresponde al segundo mandato del presidente Chávez, más claramente socialista, estaba mejor definido el proyecto de poder popular, lo cual agudizó el conflicto con las clases privilegiadas. La nueva fase ascendente fue tan combatida como la primera, cuando el movimiento bolivariano toma el poder y lo consolida remontando el gompismo y la desestabilización (2001-2004).

Llama la atención la supuesta ausencia de prácticas como el pluralismo o la crítica al compromiso en las elecciones generales, preocupación fuera de lugar porque no es tarea de los CC organizar elecciones propias de la democracia representativa, no tiene nada de sobrenatural que defendieran políticamente su proyecto.

Los concejos comunales son un tipo de representación distinta a la de gobernadores, diputados y alcaldes. Los concejos se rigen por el principio de la democracia directa en el ámbito vecinal; uno de sus fundamentos es la asamblea deliberativa abierta a la diversidad social existente en cada comunidad, aunque destaca el segmento más participativo en cada comunidad. Las asambleas vecinales deciden y ejecutan sus proyectos, los voceros son mandatados, no dirigentes, algo inexistente para los diputados independientes de los electores.

Nunca han sido suprimidas las instituciones representativas (división de poderes públicos, sufragio universal, pluralismo, partidos políticos), la prueba está en las numerosas elecciones nacionales, estatales y municipales, los partidos de oposición siempre compitieron y obtuvieron cargos, si bien en minoría por voluntad de los electores, excepto la elección a diputados a la Asamblea Nacional a fines de 2015, cuando ganaron una amplia mayoría.

Ellner reconoce que los chavistas han respetado dos aspectos fundamentales del sistema político: la democracia electoral y el sistema de partidos políticos. La vía electoral sirvió como vehículo para desplazar a las viejas estructuras que los chavistas consideraban obstáculos para el cambio radical, las elecciones en todos los niveles hicieron disminuir la tasa de abstención (Ellner, 2012). El modelo político de democracia social radical se opone al modelo de democracia liberal tradicional en cuanto a la politización de los sectores populares en nuevos espacios. Los partidos antes gobernantes no podían competir en ese terreno. Los partidos tradicionales se debilitaron al romperse la tradición corporativista, las cámaras patronales (Fedecámaras) fueron separadas de la toma de decisiones, terminó el control de los sindicatos y otros movimientos sociales por esos partidos.

A raíz de la ruptura con las estructuras de dominación anteriores, afirma Ellner (2012), los líderes del Movimiento Quinta Repúbli-

ca (MVR) tuvieron una “reacción exagerada al abstenerse de establecer vínculos orgánicos con los movimientos sociales que pudieran haber facilitado un flujo bidireccional de información, propuestas y puntos de vista entre las dos esferas” (p. 121-122). Para el autor el vínculo corporativo debió conservarse debido al retraso en el crecimiento organizacional de las nuevas organizaciones sociales que no se consolidaban y eran de corta duración.

Efectivamente el movimiento bolivariano estaba compuesto por sectores populares politizados, tenía el claro propósito no solo de desplazar el régimen surgido del pacto de Punto Fijo, sino de transformar el sistema social. Por eso es extraño que Ellner siguiera pensando en continuar la alianza con el corporativismo, recuérdese que los líderes de los sindicatos petroleros estuvieron del lado de la derecha durante la huelga petrolera de 2002-2003. El movimiento social que lo remplazaba no estaba retrasado ni era pasajero, por el contrario, se organizaba rápidamente. El partido, el MVR (en 2006 se transformó en Partido Socialista Unificado de Venezuela), se tomó en serio la vía electoral y la nueva legalidad, para llevar adelante su proyecto, en el cual el pueblo era protagónico. Si hubiera contemporizado con el corporativismo del antiguo régimen no hubiera habido ninguna democratización.

Ciertamente, el gobierno nacional impulsó la formación de las organizaciones comunales pero el esfuerzo principal vino de abajo, en muchos casos con propuestas de poder popular. Por citar un ejemplo, Julio Chávez, dirigente destacado de los concejos en el estado de Lara, pensaba que la Ley de Concejos de 2006 era de corta visión en comparación con su propuesta de dotarlos de cinco poderes, no de comités como se inscribió en la Ley, que más parecían ser adecuaciones de las asociaciones de vecinos propias de la democracia representativa solo que más grandes. Los concejos deberían tener “mecanismos de control, de ejecución, de seguridad y defensa, de toma de decisiones trascendentales, en el seno de su espacio territorial”. Apenas habían transcurrido dos años de aprobada y la considera agotada, proponía una nueva ley del poder comunal, como unidades primarias de gobierno, como espacios de autogobierno; en la medida en que los concejos

subían en complejidad se iría avanzando en la construcción del nuevo Estado (Harnecker, 2008).

El concepto de poder popular estaba contenido en el proyecto de reforma constitucional, pero fue rechazado por un pequeño margen en el referéndum consultivo de 2007. Muchos explicaron que la derrota se debió a la numerosa abstención de los chavistas, o tal vez por un exceso de confianza en el respaldo automático de las bases sociales a la hora de votar o porque fueron confundidos por la propaganda de la derecha. Varios autores atribuyen el fracaso al activismo de la oposición política y de las clases altas. En todo caso, la reforma no se detuvo, avanzó por la vía de las leyes secundarias aprobadas por la Asamblea Nacional y usando las facultades habilitantes del Presidente.

De esa manera se aprobó la Ley del Concejo Federal de Gobierno (LCFG) en 2010, en la cual se reconoció el derecho de participación en la planificación a los concejos comunales y comunas. También se crearon las Regiones Federales de Desarrollo (RFD), dependientes del Ejecutivo, con facultades para dirigir la planificación y la transferencia de competencias a los CC y comunas. Uno de los propósitos fue el desarrollo de nuevas zonas despobladas, en la perspectiva de una nueva cartografía geoeconómica distinta a la estructura de gobierno municipal tradicional, con una orientación descentralizadora y participativa, objetivos coherentes con la Constitución. Las nuevas demarcaciones también fueron objeto de crítica porque se sustraían al tradicional predominio de las élites locales.

El nuevo reordenamiento institucional dio sentido y certidumbre al proceso constituyente del sistema de concejos territoriales, pero no debe tomarse como un hecho concluido. El Estado comunal se concibe como un proyecto a largo plazo, sería el resultado de la progresiva agregación en Comunas de los Concejos Comunales. Hay que decir que la formación de las Comunas depende de decisiones de los ciudadanos, y en la medida de su progresión van tomando posición paralela a la estructura de gobierno de estados y municipios.

Hasta mediados de 2010, había, principalmente en zonas rurales, 220 comunas y unas diez ciudades comunales en construcción, incluidas iniciativas de integración de comunas en Caracas. En mayo de

2016 las comunas sumaban más de 1,300 en todo el país. En estos años los CC han venido formando por ellos mismos redes con fines políticos, teniendo presente la experiencia del golpe de Estado de 2002. Sin embargo, hacia 2012 todavía no habían logrado construir una coordinación ni en Caracas ni en otros estados, de manera que se pueda hablar de una sustitución del Estado existente por una nueva institución; es un proceso orientado hacia la reunión de las esferas social y política, y con ello conseguir una redistribución del poder a favor del movimiento popular (Azzellini, 2012).

El poder comunal está contenido en el concepto más amplio de poder popular, se concibe como el poder del pueblo organizado. Esta concepción de un nuevo poder del Estado fue divulgada por el presidente Chávez y formaba parte del proyecto de reforma constitucional rechazado en referéndum en 2007, no obstante, la definición preside la Ley de Concejos Comunales. En el proyecto de reforma constitucional de 2007 los Concejos del Poder Popular abarcaban, además de los concejos comunales, a los concejos de trabajadores, concejos estudiantiles, de campesinos, de artesanos, pescadores, deportivos, de la juventud, de adultos mayores, de mujeres, discapacitados y otros (Azzellini, 2009).

Los opositores de los Concejos aciertan en que su ámbito natural es lo micro local, pero les cuesta reconocer que no se limitan a ese espacio. En esencia se trata de la formación de un nuevo tipo de Estado. Al respecto Martha Harnecker explicaba la consigna de ir más allá del espacio inmediato:

... debe trascender la comunidad, la sección de la fábrica, debe abarcar niveles de poder local más amplios hasta llegar al poder a escala nacional; lo mismo debe ocurrir en las empresas: además de existir concejos de trabajadores por taller o sección, debe haber (...) por empresa, por rama de la producción, etcétera. (2009, p. 37).

Como ella misma dice, se trata de un sistema inédito que combina la democracia directa e indirecta, con un sistema de vocería (representación), desde los espacios pequeños a lo nacional, cuya función de

poder consiste en “elegir, orientar y controlar a los distintos órganos de gobierno” (p. 38). Con esta amplitud, el Estado comunal debería llamarse más bien Estado de concejos.

Pluralismo y polarización

La falta de pluralismo en los CC ha sido un tema recurrente por parte de la oposición política, pero hay más de una manera de entender el pluralismo. Se manifiesta primero en la diversidad de organismos y opiniones existentes en el movimiento popular, incluso en los CC donde la composición dominante es la de clases media y alta; en concreto, la oposición acusa al chavismo de imponer una sola orientación. Se entiende que no aceptan la orientación mayoritaria chavista de los sectores populares y el vínculo del gobierno y el partido chavistas.

Cabe hacer notar que el pluralismo ha estado presente desde el origen de los CC, tanto que fue recogido en la Ley de los CC, se concibieron como el paraguas que daba cobertura a las organizaciones locales preexistentes y a las nuevas con actividad en el espacio de las comunidades. Muchos de los CC provienen de tradiciones organizativas y otras surgieron en los primeros años del régimen chavista.

Hay comunidades donde existen una o varias de las siguientes organizaciones enumeradas por M. Harnecker: comité de tierra urbana, comité de protección, comité de salud, grupos culturales, club deportivo, asociación de vecinos, misiones educativas, mesa técnica de agua, mesa de energía, círculo bolivariano, grupos ambientalistas, comité de alimentación, club de abuelos y abuelas, organización comunitaria de vivienda, unidad de defensa popular, cooperativas, micro empresas, Concejo de economía popular y otras. “Suele ocurrir que cada una de estas organizaciones ande por su cuenta” (Harnecker, 2009, p. 25).

Opiniones críticas como la de López Maya reconocen que desde el inicio en 2006 la cobertura que brindan los concejos “venía haciendo falta dada la proliferación de organizaciones” y por la experimentación de diversas prácticas participativas (López Maya, 2012).

Una propuesta de la derecha poco creíble y viable es la de sustituir los CC por Asambleas Ciudadanas (AC) municipales. Eliminaría el principio

de cobertura universal del Concejo territorial, pues la AC son agrupaciones de libre adhesión de composición preferente de clases altas y reúnen a ciudadanos individuales sin una base territorial comunitaria. Además, pesa sobre las AC su mala imagen debido a su pasado ligado al partido oficial Acción Democrática.

El pluralismo político no coincide siempre con la heterogeneidad sociológica; la composición de la mayoría de los Concejos es de clases populares, pero también los hay de clases medias y altas, o combinaciones. Una composición de clase más o menos homogénea dejaría en minoría a segmentos de otras clases, por tanto la minoría podría sentirse excluida; hay casos en que concejos de mayoría de clases altas discriminan a quienes no lo son. Por otra parte, homogeneidad sociológica no es sinónimo de unanimidad ideológica y política. El pluralismo significa entonces reconocimiento de la diversidad con el correspondiente derecho de minoría.

Diversidad y pluralismo se corresponden, coexisten chavistas y antichavistas en la composición y funcionamiento de los CC. Según encuestas referidas por Goldfrank, 70% de los chavistas participaron en el CC de su área, y el 43% de los anti-chavistas también lo hizo, “una tasa de participación más alta que la de la mayoría de los otros tipos de actividad asociativa”. Existen CC exitosos en vecindarios de clase media, los cuales no son pasibles de control gubernamental. En 54% de ellos predomina la mixtura de opciones políticas. Lo que preocupa en el espacio local no son las preferencias políticas, sino la necesidad de respuestas a las necesidades que afectan a la comunidad. Según la encuesta dirigida por Machado, el 34% de CC se compone mayoritariamente o en su totalidad de personas que se identifican como chavistas, otros son antichavistas; en general son espacios plurales porque en ellos participan sectores de oposición.

Lo mismo confirma Goldfrank, en la primera fase de su existencia se observó que los concejos, sin importar tendencias políticas, recibieron fondos por el mismo monto. El gobierno no excluye a los antichavistas, son ellos quienes se auto excluyen (Machado, 2009).

Según las encuestas citadas por Ellner y Goldfrank, para muchos informantes los principales problemas se relacionan con la falta de

responsabilidad y de organización de los miembros del CC, tan solo el 1% de los encuestados mencionan diferencias políticas. Los informantes concuerdan en que los conflictos se intentan resolver a través del diálogo, reuniones, búsqueda de consensos y votación (Ellner, 2012). Es por eso por lo que se reconocen como espacios donde es posible una relación de cooperación entre personas con posiciones políticas distintas, y con capacidad para atenuar la polarización política.

La base de esa relación son las condiciones sociales compartidas, el interés común en solventarlas, algo más complejo en localidades de composición pluriclasista, una coexistencia que ha de resolverse con métodos democráticos; a largo plazo y mediante la equidad social. En el corto plazo la polarización dificulta la coexistencia pluralista.

Según García-Guadilla, entre la clase media y alta, ligadas a la oposición política, se debaten dos tácticas: una corriente defiende la recuperación de espacios tradicionalmente en manos de las asociaciones de vecinos (Asambleas Ciudadanas), creando sus propios concejos comunales; en eso consistiría su noción de empoderamiento de los CC. Esa opción fue observada por Lalander, un creciente número de activistas de la oposición política han reconocido el carácter participativo de los CC y han entrado en ellos (Lalander, 2012). Pero una segunda corriente los rechaza, los ve como meras instancias técnico-clientelares para el otorgamiento de recursos del gobierno, correas de transmisión o instrumentos de control político.

Esto lo confirma el testimonio de Julio Chávez, promotor de concejos, ex alcalde del municipio de Torres, estado de Lara. Allí la oposición de derecha, concretamente el partido Primero Justicia, intentó infiltrarse en los CC, en zonas de clase media alta tienen algunos voceros; ellos han entendido “que si quieren arrebatarle algún día el poder político al Presidente (Chávez), tienen que hacerlo por vía de las nuevas estructuras que están surgiendo” (Harnecker, 2008, p. 36).

Otros grupos de derecha están por la supresión de los CC. D. Azzelini observó en sus estudios de campo que en algunos casos grupos de partidos de oposición (Primero Justicia) han impedido de manera activa la conformación de CC, incluso con el uso de violencia física, aunque son una minoría quienes practican la intolerancia y el sabotaje.

En la mayoría de las comunidades que estudió hay un pequeño núcleo de opositores que se niegan a cualquier participación comunitaria y a registrarse en el censo comunitario. En municipios con gobiernos opositores se niegan a apoyar a los CC en los barrios pobres; un alcalde de oposición alentó el rechazo a participar en los CC. Cuando la Alcaldía Mayor fue ganada por la oposición en 2009 cerró el apoyo institucional a los CC. Esas prácticas provocan la confrontación en las comunidades, se han dado casos de movilizaciones para impedirle el acceso a los barrios a dirigentes de derecha (Azzellini, 2012).

La polarización afecta el funcionamiento de los CC de otras maneras, por ejemplo, durante las campañas electorales, cuando se agudiza la confrontación, hay un descenso de la participación, los activistas dedican más tiempo a las campañas que al trabajo en los CC.

La exacerbación de los conflictos entre las clases se da en un contexto entreverado con la necesidad de satisfacer necesidades comunes, sin embargo, el carácter abierto al conjunto de los pobladores proporciona un espacio de participación y entendimiento democrático. En ese sentido, Harnecker (2009) propone dos soluciones. La primera se refiere al ámbito de las relaciones interpersonales en la totalidad del hábitat común, un espacio nuevo de cohesión social. La solución práctica, que tiene mucho del proyecto en curso, se enuncia así:

Para que una asamblea de ciudadanas y ciudadanos sea realmente representativa de toda la comunidad deberían estar presentes en ella voceras y voceros de todos los espacios que forman parte de su territorio. Ninguna decisión importante debería ser tomada si algunos de esos espacios no están representados en esa asamblea (Harnecker, 2009 p. 29).

La segunda solución es dar cabida, respetar, todas las opiniones. Lo plural y las diferencias se dan en las comunidades, lugares de trabajo o centros de estudio. Lo democrático del poder popular implica que los concejos no pertenezcan a ningún partido político o corriente religiosa, “el poder popular debe ser de muchos colores, debe ser como el arcoiris y debe dar cabida a todas y todos los ciudadanos de Venezuela que deseen participar” (Harnecker, 2009, p. 39).

Autonomía, empoderamiento

La independencia de las organizaciones sociales significa autodeterminación para decidir sus fines y el sentido de su acción, claramente distinta de una posición subordinada a los fines del Estado en calidad de ejecutante de los designios que les son impuestos. Desde la perspectiva del poder popular, la autonomía se entiende respecto de un Estado heredado y de la clase hasta entonces dominante. La autonomía es una condición del empoderamiento de las organizaciones populares, una garantía para la consecución del poder popular. No es sinónimo de particularismo, de confinamiento de los organismos en el espacio micro social. Organizaciones y movimientos forman parte de un nuevo bloque histórico donde se suman la sociedad organizada y el poder político.

Pero una interpretación sesgada de la independencia puede tener la intención de separar el movimiento concejista del bloque bolivariano. La oposición de derecha tiene motivos para recelar de la autonomía comunitaria pues supone una posición más radical del interés público frente al interés privado capitalista. La interpretación de la autonomía como rompimiento del vínculo entre el movimiento popular organizado y el gobierno del PSUV que lo representa, sería una estrategia para desintegrar el poder transformador, para volver al pasado, a un Estado “representativo”, sin pueblo organizado y participativo.

En el campo de los CC hay corrientes que cuidan con celo la autonomía, que rechazan ser simples planificadores y ejecutores de obras, en cambio, defienden su empoderamiento para la construcción de la nueva sociedad. García-Guadilla refiere algunos casos de organizaciones distintas al chavismo, preexistentes a él, que sostienen esa posición, pero las presenta como si el chavismo fuera sinónimo de subordinación, y autonomía como sinónimo de antichavismo. La definición empleada es aceptable, no así la intención subyacente: “entendida como la capacidad de tomar decisiones de manera independiente” del gobierno, los partidos, sindicatos y otras organizaciones sociales (García Guadilla, 2008).

La autonomía es una dimensión característica de la democracia directa y del pluralismo democrático, cuya existencia debe ser defendida siempre. En la realidad se presentan tres riesgos sobre la autonomía de los CC señalados por D. Azzellini. 1. El ya mencionado de que se conviertan en meros ejecutores de obras o administradores de responsabilidades gubernamentales, subordinándose a los funcionarios. 2. Dentro del movimiento social pudiera ocurrir que una organización social pretenda acaparar toda la representación de la comunidad, en perjuicio de la diversidad de organizaciones locales o que la competencia entre ellas por el control acabe fragmentando al CC. 3. El riesgo de que por influencia de los funcionarios se transforme de órgano de democracia directa en una instancia representativa, una administración para resolver problemas técnicos, aunque conservara la representación comunitaria frente a las instituciones en calidad de órgano intermedio (Azzellini, 2012).

El primero de esos riesgos se observa en las prácticas de cooptación del liderazgo. Pueden distinguirse dos tipos de cooptación: por las instituciones del Estado, o más precisamente por los gobernantes y funcionarios que las gestionan, y por los partidos políticos, tanto del partido gobernante como de los partidos de la derecha.

En opinión de Azzellini, el problema de la cooptación forma parte de la contradicción histórica entre dos formas de poder: el constituido y el constituyente, entre la democratización del Estado superando la separación respecto de la sociedad civil, y el centralismo y verticalismo del Estado. Los funcionarios (alcaldes, gobernadores, ministros, etcétera) buscan acumular capital político adjudicándose Concejos Comunales, mediante su promoción y financiamiento; compiten entre sí para quitarles a otros el control. Este fenómeno deriva de viejas prácticas relacionadas con el clientelismo personalizado, y en ese camino atropellan a los CC, provocan divisiones, les mienten o incumplen las promesas (Azzellini, 2012).

En 25 CC estudiados en Caracas por Azzellini no aparece el problema de la cooptación intentada por los partidos; los miembros del PSUV mantienen su militancia fuera de los CC, pero los entrevistados no ahorran críticas a la burocracia oficialista: las luchas internas de poder,

arribismo, carrerismo, algunos intentos de cooptación y la pretensión de apropiarse del trabajo de otros. Por otro lado, las comunidades se movilizan en aquellas campañas gubernamentales que consideran estratégicas, ya que les importa la continuación del proceso encaminado por el gobierno de Chávez.

De lo anterior concluye que el fuerte compromiso de Chávez con los CC, no ha llevado a una cooptación o dependencia. Para la mayoría de los entrevistados por Azzelini, Chávez era el líder indiscutible del proceso, reconocían su apoyo en todo el proceso, pero los CC se asumían como independientes, como organización autónoma de las comunidades, rechazaban cualquier intento de cooptación y subordinación, sea partidista o institucional. Los activistas no ven el financiamiento del Estado como problema, tampoco como regalo, sino como un derecho legítimo. Los CC se han creado desde abajo y han sido fomentados desde arriba, no son apéndice del poder constituido sino instancias autónomas, que no dependen de ninguna institución y tampoco del Presidente. Cuando participan en campañas del gobierno no lo hacen bajo presión, sino por voluntad propia (Azzellini, 2012).

El empoderamiento de los sectores populares consiste en un proceso por el cual los habitantes de los barrios se transforman en sujetos políticos y protagonistas en la tarea de superar la marginación, proveen de servicios básicos de manera colectiva y por iniciativa propia. Por primera vez se les presenta la posibilidad de una mejora general de la calidad de vida y alientan expectativas, el activismo vecinal no se limita a solicitar dádivas para la sobrevivencia, pero su independencia está inseparablemente ligada al proyecto político chavista (Azzellini, 2012).

Los miembros de los concejos deciden de manera colectiva sobre sus problemas, proponen soluciones y las ponen en práctica juntos. Las comunidades se apropian de los CC y los adaptan a sus necesidades y capacidades. La dignificación ciudadana se afianza cuando son tomados en cuenta por el gobierno, pese a experiencias negativas en la relación con instituciones, saben que las instituciones deben estar al servicio de ellos. De acuerdo con su observación directa, Azzellini afirma que la confianza en las propias capacidades y cualidades de las comunidades ha crecido enormemente, así como la conciencia política.

Enfrentan a las instituciones con más decisión, saben que el derecho y la orientación normativa del proceso de transformación están de su lado. A diferencia de experiencias comunistas del pasado, donde el poder popular era visto como temporal mientras se consolidaba en nuevo poder estatal, el sistema de concejos en Venezuela (comunales, de trabajadores, temáticos) “es concebido como meta”, parte sustancial de las concepciones del Socialismo del siglo XXI (Azzellini, 2012).

Relación de los Concejos Comunales con las instituciones

En la relación de las comunidades con las autoridades hay quejas recurrentes como las siguientes: son inaccesibles, dilatan la tramitación o la obstaculizan, proporcionan información incompleta, prometen y no cumplen, interrumpen la continuidad, no ofrecen capacitación, no cuentan con buenos colaboradores, no quieren cambiar las instituciones. Toman decisiones no transparentes, no respetan el empoderamiento comunitario. Para solucionar algunos problemas se necesitan contactos directos en las instituciones. Hay falta de coordinación, competencia y luchas de poder entre autoridades, intentan cooptar a representantes. Se dan casos de financiamiento rápido sin suficiente preparación, o retrasos que dificultan la planificación y el desarrollo de la autoadministración.

Varios de estos problemas han sido mencionados desde la oposición, ahora proceden desde el interior de los Concejos. La falta de coordinación de las instancias de la administración pública se erige como un obstáculo provocado desde los políticos y los burócratas. Ministerios, empresas estatales, alcaldías, gobernaciones, etcétera, se disputan la creación de concejos y en algunos casos causan divisiones en las comunidades. La solución evidente propuesta por Harnecker es la creación de instancias articuladoras de los Concejos a nivel de comunas, parroquias y municipios (Harnecker, 2009).

Las experiencias negativas con las instituciones provocan frustración, pero las comunidades no esperan, desarrollan estrategias para imponer su voluntad, ejercen presión sobre las instituciones y funcionarios, se

unen a otros CC, imponen el trato colectivo y no las prácticas personalizadas con los dirigentes vistas como antidemocráticas.

En la relación entre comunidades y administración pública hay un componente de lucha de clases pues hay funcionarios que se resisten a instalar las nuevas instituciones. El proceso constructivo del sistema de concejos comunales y de trabajadores tiene que remontar el orden social del pasado y además lidiar con sus propios aliados. Azzellini señala que la obstrucción proviene desde dentro de la administración pública, por parte de los burócratas, de la izquierda estado-céntrica y de funcionarios que vienen de gobiernos anteriores al proceso bolivariano. Este personal reproduce prácticas del antiguo régimen: corrupción, ineficiencia y la cultura del dinero rápido, herencia del modelo de economía rentista petrolera, en síntesis: el autor afirma que las instituciones existentes no fueron creadas para llevar a cabo la revolución social (Azzellini, 2009).

Es un problema real, aunque no falta saber su extensión cuantitativa. Lo confirma un estudio de caso realizado por Marta Harnecker en 2008, donde muestra las tensiones que enfrentaba el Concejo comunitario en el municipio Libertador, estado de Carabobo: las desviaciones burocráticas, obstaculización del trabajo por parte de los concejales, el choque con las políticas del gobierno regional y nacional. Además están las dificultades internas, como la burocratización de los CC y conflictos entre los mismos concejos comunales (Machado, 2009). Es el conjunto de estas inclinaciones es lo que demanda una presidencia fuerte y centralizada capaz de imponer disciplina y cumplimiento de los objetivos, secundada por funcionarios y militantes responsables, sin los cuales no se explica el crecimiento de los concejos.

Pese a las dificultades políticas y burocráticas, el apoyo del Estado ha sido fundamental para llegar a comunidades marginadas, para encaminar la autoorganización. Todos los CC entrevistados por Azzellini destacan que el problema principal está en la población misma, en la falta de cultura de participación y en la falta de educación y capacitación. En esa tarea cuentan con el asesoramiento gubernamental en todas las áreas e instala centros de formación para el poder popular en las comunidades. La conclusión evidente es que el desarrollo de los CC

como poder popular no depende de las instituciones sino de las comunidades (Azzellini, 2012).

El proyecto de poder popular se desarrolla enfrentando contradicciones y desafíos, entre ellos, cambiar la cultura política de gobernados y gobernantes, obra que forma parte de la misión de fondo, transformar las instituciones insertando la sociedad organizada en el Estado.

Con motivo de las amenazas del gobierno estadounidense de invadir militarmente al país, se conformaron los Comités de Seguridad y Defensa Integral, una línea estratégica para el periodo 2019-2025, los concejos y comunas crearon milicias territoriales a las que se habían incorporado en septiembre de 2018 más de 74 mil de sus miembros, de una meta de 100 mil, aportación al millón de milicianos que se esperaba tener a fin de ese año.¹⁴

Clientelismo o justicia social

El argumento de la distribución clientelar de los recursos llevada a cabo por el chavismo no es el rasgo predominante del régimen aunque haya resabios. Goldfrank rechaza ese argumento porque no se apoya en datos sino en una suposición, tampoco da por cierta la acusación de que por recibir recursos los pobres votan por Chávez, “sin considerar la posibilidad inversa, es decir, de que formaran el CC porque ya apoyaban a Chávez”. Se puede observar el problema de otro modo, si la mayoría de los integrantes de los CC son pobres y actúan colectivamente para superar esa condición, es de esperar que luchen por disponer de la mayor parte de los recursos destinados a la justicia distributiva.

La crítica al favoritismo oficialista hacia los partidarios del chavismo oculta un argumento nada igualitario; primeramente no reconocen que un nuevo bloque social y político tomó el poder para integrar a los excluidos, dando prioridad a los intereses de las clases populares y así cambiar el desbalance que había sido favorable a las clases privilegiadas. El propósito explícito en la Ley de CC es dar acceso a los servicios

¹⁴ Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, 27 de septiembre, 2018.

básicos a toda la población carente de ellos, por lo tanto se guía por un criterio redistributivo. La asignación igualitaria de los recursos públicos a las zonas ricas y pobres, no es igualitaria; una minoría socioeconómica se apropiaría de una parte desproporcionadamente alta del ingreso nacional, siendo que es una minoría demográfica satisfecha en sus necesidades de servicios.

La nivelación social es un objetivo resuelto técnicamente en el Presupuesto Participativo brasileño bajo dos criterios: favorecer a la población con mayores carencias y a la más numerosa. Los opositores de clase media y alta no podrían esperar un reparto igual porque sería inequitativo, persistiría la desigualdad tradicionalmente practicada por las élites locales. Es de esperar de un gobierno popular una estrategia redistributiva y de equidad social.

Sería contraproducente ignorar el señalamiento de favoritismo como medio de obtener apoyo político, porque condicionar el subsidio oficial es un mecanismo de subordinación, opuesto al principio de autonomía. Por la misma razón merece ser respondida la obstrucción en la asignación de recursos causada por el burocratismo, que afectaría por igual a los CC populares y a los pertenecientes a las clases altas afiliadas a la oposición.

La acepción política del término favoritismo es deficiente no por su acento peyorativo, sino por silenciar el verdadero activismo social. Contra la tesis instrumentalista de los CC hay evidencias de que en la mayoría de los casos la comunidad se involucra en las acciones y decisiones de los CC; sus proyectos son expresiones de la voluntad de la comunidad y no estrictamente del gobierno, por ejemplo: en la conformación de concejos comunales, el 85% fue iniciativa de la comunidad y solamente 7% por la intervención de funcionarios del Estado (Goldfrank, 2011).

La tendencia al control burocrático no es unilateral, se puede hablar de una contratendencia, la adhesión de funcionarios estatales a los concejos, fenómeno que se repite entre los funcionarios municipales. Un caso mencionado en esa dirección fue la absorción por los CC de la promoción de la vivienda social, función que desempeñaban las Organizaciones Comunitarias de Viviendas (OCV), se justificaba porque “se

han convertido en forma de negocios y manipulación”, dijo Francisco Sesto, entonces Ministro del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Machado, 2009).

En este como en otros temas, la encuesta de Jesús Machado obtuvo resultados contradictorios. Cuando se consultó sobre si el CC lleva a cabo obras que respondieran a las exigencias de los ciudadanos de la comunidad, un 52% respondió negativamente. En contraste, a la pregunta sobre quién aprueba los proyectos, el 78% opinó que son aprobados por la comunidad o juntamente con los CC; los proyectos promovidos por una autoridad oficial representaron 7%.

A la pregunta de si sabían de los proyectos iniciados por el CC, el 37% respondió no saber; quienes sí estaban enterados mencionaron que los tres principales proyectos eran sobre vivienda, 27%, vialidad, 13%, y drenaje de aguas servidas, 7%.

La vivienda concentra el mayor interés, sobre todo de los pobladores de asentamientos irregulares, y no es para menos, en 2001 el déficit de viviendas era de más de 1.2 millones (5.2 millones de personas carentes), ese año las viviendas nuevas fueron menos de 23 mil y seguía decreciendo la construcción; en agua potable y saneamiento la población no atendida era de 6 millones y 2.4 millones respectivamente; los mayores rezagos los sufría la población rural. El crecimiento demográfico llevó en 2008 a un déficit de viviendas de dos millones. El objetivo era mejorar la vivienda popular y eso dependía de la participación comunitaria. Esta situación explica la importancia de esta demanda en las protestas sociales (20.5%, de 1,763 acciones registradas entre octubre del 2007 y septiembre 2008. No es de extrañar que los proyectos provengan de la demanda vecinal (Gabaldon, 2004).

El estudio recomienda explicar la insatisfacción por la falta de soluciones, considerando situaciones como la lentitud en el otorgamiento de recursos financieros, poco conocimiento técnico de los vecinos para formular proyectos, trabas burocráticas que retrasan la ejecución de proyectos, o que el CC esté recién conformado (Machado, 2009). No todas las necesidades de las comunidades apremian, supuestamente todas son atendibles por los CC, aunque no al mismo tiempo, el CC ha de tomar en cuenta la complejidad del problema del que se trate, la

disponibilidad de recursos financieros y las capacidades reales. Un mayor esclarecimiento podría obtenerse estudiando la relación entre la percepción de satisfacción de necesidades y el grado de conciencia sobre la planeación comunitaria.

Contraloría comunal e institucional

El clientelismo y la corrupción vienen de una larga historia ligada al caudillismo, y el populismo que se sumó en el siglo xx, siendo siempre mecanismos de dominación de las clases poderosas. El clientelismo movilizaba a una masa ignorante y desorganizada, sujeta por dádivas, incapaz de sostener una relación de contra-poder frente al Estado y carente de una ideología emancipadora. Clientelismo y corrupción aparecen juntos, se combinan para apropiarse de los recursos públicos para el enriquecimiento privado, y son pilares de regímenes antidemocráticos.

Contra esa herencia estructural se han desarrollado los movimientos por el control social de los recursos y funciones públicas, que en distinto grado y forma existen y se experimentan en el subcontinente. El Socialismo del siglo xxi en Venezuela es una versión, quizás más amplia, de ese propósito; se presenta como alternativa a las estructuras de dominación tradicionales basadas en el clientelismo y el corporativismo, oponiéndoles una novedosa forma de organización y de cultura democrática popular.

La contraloría social, desde abajo, es el instrumento más importante para combatir la corrupción, más eficiente si desde la administración pública se imponen mecanismos institucionales de control de actividades y gastos. Está demostrada la gran dificultad para llevar a cabo el control efectivo si solo depende de un grupo gobernante, los hechos no avalan la superioridad del autocontrol, en primer término por la inevitable tendencia a la burocratización. Siendo necesaria, no es suficiente dejar el autocontrol en manos de los propios funcionarios del Estado, la contraloría no puede tener éxito sin estar contrapesada y acompañada por la vigilancia ejercida por la sociedad. Si esta no alcanza la suficiente fuerza para hacerlo, no se pueden esperar grandes

resultados en el combate a la corrupción estatal y, de manera más plena, a la privatización del Estado.

Se debe reconocer que las tendencias a la corrupción se presentan tanto en el funcionariado, los empresarios y entre los representantes sociales, de ahí que las correcciones tengan que emprenderse desde arriba y desde abajo. La administración pública tiene reglas internas y reclama el control cuando transfiere recursos públicos a las empresas y organismos sociales. Por eso la contraloría social tiene dos vertientes, hacia adentro de los organismos sociales y hacia fuera, sobre las instituciones estatales y empresas. En cada uno de los sectores las políticas de control son de distinta naturaleza.

Así pues, es indispensable la contraloría social interna en los Concejos Comunales financiados principalmente con recursos públicos. En primer término tienen que lidiar con desviaciones políticas en la esfera estatal, como son el reparto selectivo y discriminatorio de los financiamientos, la tentación clientelar y corporativa con la intención de subordinar a los CC. La contraloría social debe cumplir con las reglas en el manejo del financiamiento, sus obligaciones legales y políticas, entre ellas la rendición de cuentas a los miembros. La contraloría institucional es complementaria para hacer posible asegurar la eficiencia de la gestión desde abajo y desde arriba.

En los espacios comunitarios nadie mejor que la misma comunidad para supervisar la correcta ejecución de sus propios proyectos. Pero la contraloría social tiene un significado más profundo, va más allá de las sanciones, se propone construir un nuevo orden moral, y eso atañe al sentido de responsabilidad, al aprendizaje de la ciudadanía.

Las percepciones en los primeros años son contradictorias. La encuesta del Centro Gumilla en cuanto al funcionamiento de la vigilancia sobre el empleo de los recursos, mostró, de un lado, que muchos entrevistados piensan que hay descontrol sobre el dinero asignado a los CC, fallas en la supervisión tanto del Estado como por parte de las comunidades; otros percibían elevados índices de corrupción. Pero el informe previene de no hacer generalizaciones, porque intervienen varios factores en el descontrol, como la inexperiencia del manejo contable, ante lo cual pueden presentarse errores que dan la falsa impresión de

corrupción; en otros casos los recursos son insuficientes por errores de cálculo o retrasos en la entrega.

Sobre la existencia de contraloría social, el 45% respondió que no se realizaba, algunos no sabían la razón de esa ausencia, para otros no se necesitaba porque no llegaban los recursos o porque no existían proyectos. A la pregunta sobre la existencia de organismos o funcionarios públicos supervisando las obras ejecutadas por los responsables del CC, el 44% respondió negativamente y 29% afirmativamente (Machado, 2009).

El acceso a los recursos y la decisión sobre su uso es visto como un derecho, más aún cuando se sabe que el trabajo de los CC es más eficiente que el de las instituciones. Azzellini asevera que en todas las comunidades analizadas se pudo observar un manejo transparente y consistente con las finanzas y un gran empeño en llevar a cabo los proyectos; el abuso sobre los financiamientos solo sería posible si la comunidad lo permite (Azzellini, 2012).

Las prácticas de corrupción efectivamente existían, de ahí que la reforma a la Ley de CC de 2009 agregó regulaciones para prevenirla, principalmente mediante el Concejo de contraloría comunitaria, y de manera complementaria la revocación de mandato de los representantes. La contraloría fue perfeccionada cuando después de una discusión pública de varios meses, la Asamblea Nacional aprobó (diciembre de 2010) una nueva Ley de Contraloría Social que otorga más derechos a la población organizada.

Problema de escala y territorio

El tamaño del espacio comunal debe explicarse desde la nueva concepción de sociedad organizada en el territorio y del nuevo tipo de democracia. La unidad básica es la comunidad de donde parte todo el mecanismo, la democracia cara a cara exige un pequeño número de personas, no más de 200 familias en áreas urbanas y al menos 10 en comunidades indígenas; si el grupo crece tendría que dividirse para formar más de un Concejo. Más allá de ese ámbito, la relación entre Concejos requiere aplicar el principio de representación, al articularse

varios concejos en Comunas las comunidades están representadas por delegados o voceros. La pequeña escala es la forma apropiada para una relación cara a cara entre las personas en la vida diaria. Evidentemente la comunidad no existe aislada ni en su entorno inmediato ni en los problemas a resolver.

Según la observaciones realizadas por Marta Harnecker el número de personas de una comunidad es variable, en áreas urbanas existen urbanizaciones y barrios con decenas de miles de habitantes, en ellas se pensó seccionarlas en unidades de 1,000 o 2,000 personas; mientras que en zonas rurales las comunidades las conforman pequeños case-ríos con 100 o 200 personas. Con una visión de conjunto, la autora estimaba que Venezuela en 2008 contaba con 26 millones de habitantes, por lo que podrían existir alrededor de 52 mil comunidades, cada una dotada de un gobierno al que se llama Concejo Comunal (Harnecker, 2009).

El tamaño óptimo para formar un Concejo Comunal depende de la definición política de democracia directa. Para Harnecker el criterio espacial idóneo es el que permite la relación interpersonal directa entre los miembros del grupo, “pequeños grupos de familias que por su cercanía tienen relaciones y vínculos más profundos”, esos espacios pequeños, áreas o micro áreas vecinales, son la cuadra, la manzana, el callejón, el bloque, el edificio, la manzana (Harnecker, 2009).

Pero lo pequeño encierra un lado negativo que ha señalado García-Guadilla, es una escala muy pequeña como para formular un Plan de Desarrollo Urbano Local, o municipal. Parece ignorar todo el esquema de agregación de los Concejos en Comunas federándose a escalas más amplias, así como en la participación vecinal en parroquias y municipios.

Para poder hacerlo, dice, “se requeriría una asamblea que federara a todos los CC del municipio. Les falta a los CC una visión integral, no van más allá de pequeños cambios y mejoras en el entorno que ocupan. Para alcanzar a ser un proyecto alternativo necesitan identidad propia, autonomía y empoderarse. Pese a haber sostenido la tesis de la instrumentalización de los CC por el gobierno, afirma que las organizaciones sociales populares se sienten protagonistas del proceso de participación en las políticas públicas, de la construcción del poder

popular y del socialismo del siglo XXI, “conceptos sumamente vagos y vacíos de contenido”.

A esta opinión, Azzellini responde que está equivocada porque niega cualquier posibilidad de cambio estructural y desconoce el papel que han asumido esas organizaciones populares en la ruptura con la segregación socio-territorial; al contrario, los CC dinamizan el proceso de cambio (Azzellini, 2012).

Efectivamente, este problema no estaba claramente resuelto en la Ley de CC de 2006; en la primera etapa el propósito era crear los concejos en las comunidades, después vendrían las articulaciones. Este vacío fue corregido en la reforma de 2009 bajo el concepto de “agregación”, bajo un modelo de gran envergadura: las comunidades se agrupan en comunas y estas en unidades mayores, en federaciones y confederaciones a escala de ciudad, región y nacional.

De hecho este diseño organizativo ya estaba en marcha, por ejemplo, en el municipio de Torres, estado de Lara, inicialmente se organizaron los concejos en el territorio de una Parroquia (demarcación submunicipal), después se articularon por afinidad territorial, vocación, problemas y cultura; a partir de ahí se agruparon los concejos en cinco zonas de acuerdo con sus características comunes (Harnecker, 2008).

Este ejemplo muestra la diferencia de criterios para delimitar los territorios de los concejos y comunas, y de los municipios y parroquias. La nueva institución se determina por la coherencia sociocultural y económica, se ajusta a otra racionalidad distinta a la demarcación tradicional, aunque esta sigue existiendo. De hecho, es complicada la coexistencia entre dos órdenes institucionales.

Los opositores encuentran inaceptable la pretensión de superponer un sistema paralelo al de las delimitaciones geográficas existentes de estados y municipios. Las llamadas Comunas Socialistas comenzaron a crearse en 2008 en comunidades que contaban con una organización avanzada y con apoyo del gobierno central; la Comuna es una agregación de varios Concejos Comunales. El nuevo concepto de territorio, espacio socio-cultural-económico, no se adaptaba a las fronteras municipales y estatales, delimitadas con otros criterios político-administrativos en muchos casos obsoletos (Azzellini, 2009).

Exceso de funciones

Un problema para el órgano de gestión local es de cuántas y cuán variadas tareas puede hacerse cargo. Se ha criticado que una causa de la incompetencia de los Concejos Comunales es el exceso de funciones (Goldfrank, 2011). Ahora bien, el término exceso es relativo, depende de cierta capacidad para atenderlas, capacidad relacionada con el número de miembros, su disponibilidad y responsabilidad. El grupo es por definición pequeño, si está aislado poco puede hacer; es un tema abierto a la indagación. Ciertamente la sobrecarga con múltiples funciones complicaría su efectividad. Lo esperado es que todo asuntos que afecte a la comunidad sean de competencia del Concejo vecinal, en eso consiste su carácter de autogobierno local. La Ley de Concejos enumera 10 campos en los que tienen derecho a trabajar, más otros que fueran necesarios porque la ley no es taxativa. El cumplimiento de las tareas especializadas es posible de dos maneras: que se realicen todas al mismo tiempo, gastando en cada una cierta cantidad de trabajo o de tiempo, de manera permanente; o bien programando el trabajo según una escala de prioridades a atender, de manera consecutiva, una vez satisfecha una tarea se pasa a las siguientes; la priorización indica que se abordan sucesivamente conforme a un plan.

El quantum de trabajo depende de la cantidad de personas comprometidas en la actividad, podría darse el caso de comunidades donde hay suficiente trabajo voluntario para ocuparse de todas las tareas, en caso contrario se atendería aquellas actividades para las que hubiera capacidad.

Una comunidad podría interesarse en cinco de las diez áreas de trabajo, es decir, es variable el número y el tipo de tareas en cada comunidad, pero hay tareas que importan a regiones y ciudades, por ejemplo la vacunación, el transporte; la norma sería: a mayor agregación de Concejos asumirían más actividades, de tal manera que un grupo de comunidades mancomunadas en una Comuna podría atender las diez áreas o más, el número áreas enumeradas en la Ley es simplemente un marco.

Los comités para atender necesidades específicas tienen una historia anterior a los Concejos, no se limitan a los diez campos indicados

por la Ley de CC sino a las necesidades determinadas por la asamblea de pobladores. Por ejemplo, el Comité de salud apoya a la Misión Barrio Adentro; las mesas técnicas de agua (MTA) se ocupan del suministro; los comités de tierra urbana (CTU) atienden los problemas de vivienda. En una comunidad se llevó a cabo un diagnóstico participativo y decidió reducir el número de licorerías y el control comunitario sobre la policía. Otros comités se dedican al medioambiente, infraestructura, deporte, educación, contraloría social y finanzas, se añaden los de la cultura, seguridad, justicia, alimentación y economía popular, turismo, jóvenes y abuelos y la radio comunitaria. Se puede suponer que a mayor número de comités en un Concejo habría menor número de personas por comité, o que las mismas personas trabajan en más de un comité.

La encuesta del Centro Gumilla mostró que casi la totalidad de los entrevistados (97%) conocía de modo general las funciones de los CC, incluyendo el trabajo de la contraloría comunitaria sobre las obras en ejecución. Los comités se dedican a necesidades inmediatas, pero hay temas en los que no muestran interés, por ejemplo con iniciativas legislativas o de defensa de la soberanía. Los comités especializados no contravienen los Concejos Comunales, más bien colaboran en el mismo objetivo de trabajar por el bienestar de las comunidades y la solución de problemas que estas presentan (Machado, 2009).

El modelo concejista supone que van asumiendo competencias y tareas sustituyendo al gobierno local cuya ineficiencia pretende subsanar; (Azzellini, 2012; Azzellini, 2009) el que pueda lograrlo está en relación de la intensidad de la participación vecinal y del grado de articulación o agregación de los concejos.

Un problema que atañe a la rigidez del número y tipo de comités establecido en la Ley ha sido observado por Marta Harnecker en diversos concejos comunales, especialmente cuando los promotores del gobierno ajustan los comités a un esquema preestablecido. Observó también que a los habitantes les parece una estructura compleja para un pequeño número de familias, no les alcanzan los activistas para llenar el organigrama. La solución evidente es conformar el Concejo Comunal a partir de los problemas e iniciativas de esa comunidad, habrá tantas áreas de trabajo como la comunidad estime necesario. La

comunidad determina cuáles son los principales problemas, los proyectos a realizar y las personas comprometidas. Con esos elementos se forma un plan único de trabajo, cuyo seguimiento se realiza en asambleas periódicas (Harnecker, 2009).

Trabajo voluntario

Los críticos de oposición argumentan la superioridad del profesionalismo de la administración realizado con trabajo asalariado contratado por la alcaldía, frente a la actividad de los Concejos basada en el trabajo voluntario que no es constante ni obligatorio. Ciertamente la administración pública posee esas cualidades, pero no es eso lo que está en discusión porque no se trata de suprimir el trabajo asalariado sino de añadir un mecanismo paralelo de trabajo comunitario con el cual toman en sus manos las soluciones mediante la unidad de decisión y acción. En cambio, la administración pública municipal del gobierno decide y ejecuta, y en esa situación la comunidad se limita a presentar la demanda.

Los CC son estructuras permanentes pero no profesionalizadas, no crean burocracias, su existencia depende de la participación ciudadana, y por esa razón el trabajo es voluntario y no remunerado; la cantidad de trabajo que cada uno aporta es variable, quienes tienen empleo a tiempo completo aportan menos que quienes no realizan trabajo remunerado, como es el caso de muchas mujeres, jubilados o estudiantes.

El trabajo voluntario practicado por comunidades consiste en la participación directa no remunerada de las personas en una serie de actividades que la burocracia no hace: en el diagnóstico de la situación, la deliberación sobre los proyectos a realizar, la ejecución del plan de trabajo colectivamente acordado y en la evaluación. La diversificación de tareas y el voluntariado es un concepto constitutivo del autogobierno comunitario que supone la apropiación de los asuntos públicos por las comunidades concernidas y el desarrollo de las propias capacidades de gestión.

Falta de conocimientos

Se critica a los CC por carecer de experiencia técnica para la ejecución o mantenimiento de obras, para evaluarlas o ejercer la contraloría social. El saber técnico y la profesionalización son propios de la gestión municipal, las otras habilidades son adquiridas por los pobladores en una dinámica de solución de necesidades, no son dificultades insuperables o estructurales, de otro modo no habría sino dos opciones: la burocracia municipal o las empresas privadas. Después de todo, los políticos adolecen de la misma deficiencia porque tampoco son especialistas.

La falta de conocimientos técnicos y políticos es un gran problema en todas las formas de participación popular, lo mismo en los Comités de Vigilancia bolivianos que en las Veedurías Ciudadanas en Colombia, el presupuesto participativo brasileño lo tuvo que enfrentar hace más de un cuarto de siglo. En Venezuela el reto es más grande porque abarca a una tercera parte de la población, aunque cuenta con la ventaja del enorme esfuerzo educativo que se realiza en el país en todos los niveles. Están de su lado los gobiernos del psuv, la Comisión Presidencial y los ministerios, que tienen la obligación legal de proporcionar asistencia técnica. La capacitación y la experiencia organizativa se entreteneran en el proceso constructivo, se aprende en la práctica colectiva no obstante, son indispensables los especialistas. En otros países de la región se ha solicitado la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones educativas y de investigación, y mediante contratos con particulares.

La capacitación tiene exigencias variables, sea en materia de ingeniería civil, contabilidad o de lo que sea, dependiendo de los proyectos que se propongan las comunidades; proporcionar capacitación es una obligación de la administración pública y una exigencia de los colectivos, ellos saben qué capacitación necesitan y quiénes pueden brindarla. Cuando la capacitación y asesoría proviene de los entes gubernamentales, los empleados públicos tendrán que ser reeducados en la cultura democrática comunitaria.

El Centro Gumilla constató en su encuesta de 2008 que el 77% de los CC afirman haber tenido algún tipo de asesoramiento en diversas

áreas por funcionarios institucionales, para la conformación, registro, formulación y planificación de proyectos. Es un hecho que los pobladores hacen uso masivo de las oportunidades de formación, en los cursos y talleres, en las Misiones y universidades. El aprendizaje aporta al crecimiento personal de los individuos tanto como al desarrollo de las comunidades, que ganan en competencia, organización, colectividad y autonomía (Azzellini, 2012).

Decaimiento de la participación

Contra el carácter permanente de los Concejos se argumenta, sin demostración empírica, que la organización comunitaria se desactiva cuando se resuelve el problema que la reunión. Se da por supuesto la falta de compromiso de la población, mal acostumbrada a recibir dádivas, a un interés pragmático en el que está ausente un proyecto de nuevo orden social.

Un estudio realizado por Margarita López Maya enumera una serie de obstáculos que por sí solos darían al traste con los Concejos; sus entrevistados mencionaron obstáculos en el funcionamiento de los CC atribuibles a los propios participantes, acusan la apatía, desconfianza hacia quienes hacen el trabajo comunitario, falta reconocimiento de la comunidad para quienes participan de manera desprendida y honesta, deficiente información sobre las tareas y violencia entre los vecinos. En otro escrito, López Maya establece una relación causal entre los defectos de los CC y la apatía, carecen de personalidad jurídica (deficiencia subsanada en 2009), a los proyectos les falta continuidad, apoyo técnico y financiero; dependen con frecuencia del compromiso personal de los funcionarios. Todo esto estimula el desaliento, apatía, disgusto de las comunidades y desacreditó del liderazgo comunitario (López Maya, 2007).

López Maya apunta hacia otro aspecto del decaimiento de la participación: la primera asamblea para constituir un Concejo es concurrida y la participación entusiasta, muchos se anotan para trabajar, pero después la participación decrece y el CC trabaja de manera permanente con un número reducido de 8 a 12 personas. Otra causa de su inestabi-

lidad es el financiamiento, si los recursos llegan el CC sobrevive y sigue trabajando, si no es así se mueren. Se desprende de esta suposición que los ciudadanos no tienen otra motivación que recibir recursos públicos, el mayor o menor entusiasmo depende de eso (López Maya, 2007).

El patetismo del panorama no se sostiene pues la mayoría de sus informantes respondió que seguían participando por vocación, obtenían satisfacción personal y conseguían la solución a sus necesidades. En realidad los problemas no son casuísticos, focalizados, ni pasajeros, constituyen una problemática social sistémica. Si los pobladores fueran una masa pasiva simplemente no habría Concejos, hubiera sobrevivido el antiguo régimen.

No hay por qué ignorar la posibilidad de que el financiamiento público selectivo siga reproduciendo la relación clientelar, pero esta relación y el mismo sistema de concejos se hubieran disuelto bajo el impacto de la caída de los precios del petróleo y su efecto en la reducción del presupuesto público. Sin embargo, ni la caída de los precios petroleros ni la subversión económica en la etapa crítica de 2015-2018 han destruido a los Concejos Comunales ni al conjunto de formas asociativas, se han mantenido en pie con dificultades.

En el contexto de la polarización política, y la amenaza real de una contrarrevolución desde que la derecha ganó la mayoría legislativa en diciembre de 2015, es de esperar una activa militancia del movimiento concejista en defensa del proyecto bolivariano. Tal vez el peligro de perderlo todo repercutiera positivamente en la activación de la movilización ciudadana, particularmente de los Concejos Comunales. La posibilidad de la toma del poder por la derecha tendría que desembocar en un régimen dictatorial, un régimen duradero de esa naturaleza obviamente recurriría a las políticas conocidas de proscripción de las organizaciones, despolitización, desmovilización, exclusión de la vida pública con la finalidad de volver a sembrar la pasividad, la obediencia, la desigualdad y la injusticia.¹⁵

¹⁵ Ante la inminencia de un golpe de Estado, los días 20 y 21 de mayo de 2016 el gobierno

Diseño institucional del poder comunal

El diseño constitucional de democracia participativa

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 fue en su momento la más avanzada de Latinoamérica, después de la de Cuba, y ha sido inspiradora de otras que le siguieron, fruto de otras revoluciones democráticas en Ecuador (2008) y Bolivia (2009), especialmente por la amplitud de los derechos sociales y políticos.

La Constitución de 1999 (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999) es innovadora en muchos sentidos y especialmente por estatuir el poder popular, que implicó realmente desconcentrar el poder y descentralizar la administración Pública. También es avanzada por haber dado mayor amplitud al federalismo, por ejemplo, con la creación de unidades territoriales para establecer nuevas zonas de desarrollo y redistribución demográfica, relacionadas con la planificación democrática y la participación ciudadana en la acción pública en todos los niveles.

Los principios cardinales de la nueva República son su carácter electivo, participativo, descentralizado, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6). Respecto del carácter participativo establece un principio general: “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” (artículo 62). Desdobra el principio de soberanía creando el espacio de la democracia participativa, lo cual la distingue netamente del estrecho concepto de que la soberanía la ejerce el Estado exclusivamente.

Además, institucionaliza la democracia participativa explicitando una serie de mecanismos de participación ciudadana:

“Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos,

llamó a ejercicios militares en los que participaron los Concejos Comunales; por primera vez se activó su función de defensa nacional.

el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la 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 solidaridad, (artículo 70).

El carácter participativo del régimen es garantizado por una serie de principios, tales como el control popular de la gestión pública, la descentralización a favor de las organizaciones sociales, la autogestión de los servicios, la organización vecinal y la economía social, entre otros.

Un artículo clave es el 184, porque dispone la corresponsabilidad en las funciones del gobierno local y las comunidades, que prefigura los futuros concejos comunales. Establece los mecanismos para que estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad de prestarlos, en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, medioambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. Los gobiernos locales podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

Se prevé en una futura ley secundaria la creación de mecanismos para que “los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen...” 2. Promoverá “La participación de las comunidades y de ciudadanos y ciudadanas a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales en la formulación de propuestas de inversión...” 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 o 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 bienestar social. 6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias (equivalente a las colonias urbanas en México), las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar 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” (artículo 184).

Los derechos económicos colectivos se refrendan en los artículos 118 y 308 constitucionales, incorpora los derechos de democracia directa a la cogestión y autogestión, la descentralización hacia las comunidades vecinales de los servicios públicos, que prefiguran el sistema de concejos comunales, y la economía social.

“Se reconoce el derecho de los trabajadores y trabajadoras, así como de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Estas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley. La ley reconocerá las especificidades de estas organizaciones, en especial, las relativas al acto cooperativo, al trabajo asociado y su carácter generador de beneficios colectivos” (artículo 118).

“El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la micro empresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno” (artículo 308).

Las obligaciones anteriores rematan en la obligación del gobierno nacional en la conducción unificada del proyecto; se confió a un Con-

cejo Federal de Gobierno, la planificación y coordinación de políticas y acciones para la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. De dicho Concejo depende el Fondo de Compensación Interterritorial, habilitado para financiar inversiones públicas orientadas a promover el desarrollo equilibrado y apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo, (artículo 185.) Posteriormente se creó un órgano especializado, la Comisión Presidencial del Poder Popular.

Solo un Estado social comprometido con la emancipación de su pueblo puede estatuir semejante modelo y las obligaciones que conlleva para los ciudadanos y para el Estado.

La concepción constitucional del “protagonismo” del pueblo, referida a la democracia directa, es muy avanzada pero apenas esboza lo que devendrá el sistema, por ejemplo, menciona la organización vecinal y las asambleas ciudadanas, que cobrará forma algunos años después en concejos comunales, lo mismo que las modalidades del sector social de la economía.

Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular

El diseño constitucional se concretó en la Ley de los Concejos Comunales (CC) de 2006 dentro de un nuevo concepto más amplio que se denominó Poder Popular como entidad componente del Estado. Fue una iniciativa impulsada por el gobierno chavista que llevó a un nivel más elevado el proyecto de la Revolución Bolivariana; como era una innovación a escala nacional, la forma inicial tendría que pasar por la experiencia práctica y ser ajustada progresivamente, lo cual ocurrió con la reforma a dicha Ley en 2010.

Para cumplir con esta gran empresa en lo tocante a la responsabilidad del Estado, se requirió dar cabida a la nueva figura en la administración pública, la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente. Esta Comisión designaría una Comisión Regional Presidencial del Poder Popular por cada estado, y

luego una Comisión Local Presidencial del Poder Popular en cada municipio. La integración de las comisiones debería contar con la previa aprobación del Presidente. En apoyo a las comisiones presidenciales la Asamblea Nacional crearía una comisión especial para evaluar el proceso de constitución y funcionamiento de los concejos comunales. La actividad de la pirámide de comisiones en sus tres niveles estarían bajo la autoridad del Ministerio del Poder Popular, su instrumento sería un Fondo Nacional de los Concejos Comunales adscrito al Ministerio de Finanzas, para financiar proyectos comunitarios, sociales y productivos, a través de los organismos financieros de los CC.¹⁶

Las funciones de la Comisión Presidencial son las siguientes:

1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Concejos Comunales (CC) a nivel nacional, regional y local;
2. Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades;
3. Generar mecanismos de formación y capacitación;
4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los CC;
5. Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo con los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los CC;
6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, Equipos Promotores Externos para impulsar la conformación de los CC.

El gobierno nacional asumió un papel promotor de los concejos apoyando a las organizaciones sociales que impulsaban su formación; puesto que era una nueva tarea a escala nacional el principal desafío era la adhesión de la población, pues dependía de su voluntad formar

¹⁶ Las reglas de funcionamiento se estatuyen en Ley Orgánica de la Administración Pública, artículos 30, 31, 32 y 33.

las asambleas y tomar la decisión de formar los CC. Se daba por seguro el financiamiento gubernamental a los proyectos presentados por las comunidades para atender necesidades concretas, pero se tuvo que superar la resistencia de los gobiernos estatales y municipales que reclamaban para sí la asignación y gestión de los recursos.

Si el proyecto se hubiera lanzado sin el objetivo de empoderar a la sociedad, simplemente se hubieran dictado políticas públicas para suministrar servicios directamente por la administración o por contratistas privados, políticas añadidas a los tres niveles de gobierno; de esa manera no hubiera despertado el celo de los gobernantes locales. Pero el objetivo era crear un poder popular institucional en un contexto de conflicto con un bloque de partidos y grupos sociales de oposición, quienes advirtieron el riesgo de su propia declinación e intentaron deslegitimarlo acusándolo de que daría lugar a la subordinación de las organizaciones sociales al Estado, el clientelismo y la corporatización por parte del partido oficial, el PSUV.

Fue la acérrima lucha por el poder entre dos bloques lo que apresuró la formación del poder comunal, el bloque bolivariano se decidió por lanzarse a la campaña organizativa desde arriba y desde abajo, en vez de dejarlo a la iniciativa espontánea de los grupos y sectores más politizados. La movilización comunitaria no podía dejar de ser un campo de lucha de clases, y fue confrontada de dos maneras, ya fuera por el rechazo de plano a la organización de los CC o por la iniciativa de las clases medias y altas de formar sus propios concejos e influir desde dentro del sistema.

El modelo de concejos comunales

La puesta en marcha de la Ley de Concejos Comunales fue un proceso acelerado de tipo movimiento, en el cual proliferaron las organizaciones populares participantes mientras el gobierno juramentó al Concejo Presidencial del Poder Comunal ante un público compuesto de voceros y voceras de los concejos. En esa ocasión se delinearon los trazos principales del proyecto. El Decreto constitutivo del Concejo Presidencial de

entrada plantea su carácter temporal, su función es “definir las políticas de articulación entre las instancias representativas y participativas”, entre el poder público y la sociedad organizada; es de resaltar el énfasis de la articulación entre el poder público y el movimiento social.

En el acto de juramentación el presidente Chávez hizo una larga exposición, donde rememoró cómo el concepto de democracia comunal o de poder comunal se había esbozado desde antes de la insurrección de los militares bolivarianos en 1992: “Pero ya había algunas líneas e, incluso, algunos decretos que redactamos en el Cuartel Páez de Maracay... y en otros lugares de Maracay y Caracas, era un decreto que tenía que ver con el poder comunal” (Chávez, 2007, p. 44).

El proyecto fue concebido para ser realizado progresivamente y en el largo plazo, preveía la creación de instituciones que llegaran “hasta el más lejano rincón, hasta allá donde viven los venezolanos en mayor grado de miseria y de pobreza; y eso lo tiene que hacer el pueblo”. El proceso requeriría paciencia, decía:

...llevará años, pero vamos hacia allá: 2021, 2030, pero hemos comenzado”. “Se trata de un nuevo concepto de descentralización y de federación que es lo que yo estoy planteando cuando hablo de la Confederación de Concejos Comunales, de la confederación o federación a nivel local y después Confederación Nacional de Concejos Comunales (Chávez, 2007, p. 59, 80).

Aquí el comandante comienza por el final, la articulación nacional de los concejos de base, instancia que falta en los otros modelos participativos de Brasil, Colombia, Bolivia, exceptuando a Cuba.

Los CC abarcarían un complejo de organizaciones comunitarias, urbanas, rurales e indígenas, dentro del cual participarían otros tipos de organizaciones sociales, como las Asambleas Ciudadanas, previstas en la Constitución, comités de agua y de diverso tipo, sindicatos y cualquier asociación social activa en el terreno. La nueva institución sería parte del Estado, el Poder Popular. Así respondía a los críticos de la oposición para quienes dichos concejos no estaban enunciados en la

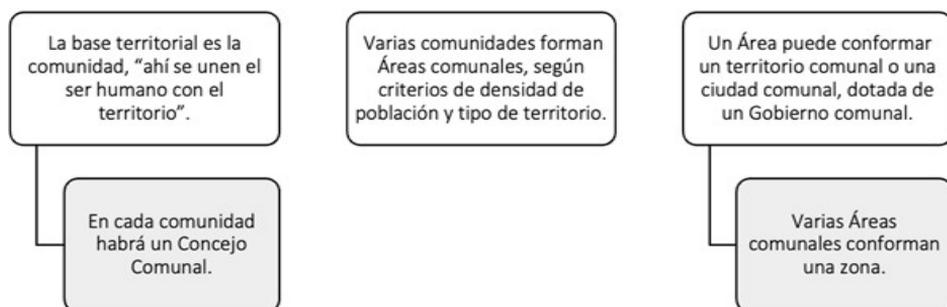
Constitución y contravenían las facultades del municipio. Efectivamente, la estructura de los Concejos no aparece en la Constitución de 1999, pero sí dio los lineamientos generales de la democracia participativa, y a esa perspectiva se opuso la derecha.

La función clave de los CC es resolver los problemas concretos partiendo de lo local, en cada comuna, mediante micro acciones, pero la meta iba mucho más allá, forma parte de un rediseño geopolítico, se propone poblar y desarrollar regiones deshabitadas, construir nuevas ciudades que se llamarían ciudades y territorios federales, una suerte de estructura territorial paralela a la división en estados y municipios.

De hecho, se introdujo un nuevo poder o función del Estado al lado de los tres poderes tradicionales, además del poder electoral y el poder ciudadano. Los ajustes al proyecto general político, económico y social, se apoyaron en cinco líneas estratégicas llamadas “cinco motores”, uno de los cuales era precisamente el de los Concejos Comunales, considerados como el medio de máxima fuerza, como “explosión revolucionaria”.

Eran previsibles las dificultades que se enfrentarían por parte de los gobernadores y alcaldes en lo concerniente a las nuevas demarcaciones territoriales dependientes del propio gobierno nacional. Sobre todo debía dirimirse el nuevo equilibrio entre los componentes del Estado, entre el Estado formal y el Estado social o Estado comunal; el bloque popular en el poder haría coexistir el Estado representativo (o poder constituido), y el poder constituyente. Los Concejos Comunales tomarían funciones de los municipios y juntas parroquiales, tendría entonces que redefinirse la interacción entre ambas instancias y los CC, pues estos “no están ni estarán subordinados a alcaldía, junta parroquial ni a gobernación alguna”. A su vez, los Concejos deberían respetar el poder constituido, a gobernadores y alcaldes mayoritariamente chavistas y trabajar mancomunadamente bajo el principio de corresponsabilidad (Chávez, 2007).

Esquema 1. La estructura delineada en la Ley de CC



El área territorial debe reunir características propias de identidad y unidad: geográficas, económicas, culturales, antropológicas, étnicas, históricas y humanas. Las delimitaciones territoriales son decididas por los habitantes.

El reconocimiento de la pluralidad cultural, especialmente la indoamericana, implicó los objetivos de nivelación social y potenciación del poder de los pueblos indígenas, con la correspondiente adecuación de los concejos comunales a sus propios territorios y comunidades. Al respecto el presidente Chávez (2007) decía: “a ellos les será mucho más fácil el tránsito al socialismo del siglo XXI, “ellos viven sobre todo en socialismo, el socialismo es parte intrínseca de sus más ancestrales costumbres”.

Desde el inicio de su institucionalización quedó clara la meta de articular los concejos en un solo sistema mediante federaciones y una confederación de concejos comunales, hasta formar un sistema nacional que fuera un poder público. El presidente Chávez vaticinaba: “a lo mejor en la ley pudiéramos incluir una figura, algo así como un Concejo Federal de Concejos Comunales”. “Más adelante debemos marchar hacia una Confederación más amplia de Concejos Comunales hasta que abarquemos todo el país. No debe quedar en el futuro ni un solo espacio donde no funcione un Concejo Comunal, donde no haya una comunidad organizada.” De esa manera se comprende que el concepto de poder popular se concebía en la perspectiva de crear territorios socialistas del siglo XXI (Chávez, 2007).

Por el momento se tendría que experimentar, al principio no se hablaba todavía de Comunas sino de federaciones de CC en una región amplia o un territorio, definido por los habitantes de manera soberana, con independencia de las demarcaciones existentes de estados, municipios y parroquias, porque ellas podrían ser “antinaturales” frente a las realidades locales.

La primera etapa del proyecto constructivo consistía en crear los concejos de comunidad, luego vendría su integración; la formación de los Concejos debía cumplimentar una serie de requisitos y un procedimiento. Una vez formado el CC, el segundo paso consiste en hacer un diagnóstico de los problemas de la comunidad y priorizar las soluciones; se trataba de registrar al detalle problemas como el número de desempleados, de enfermos crónicos, de ancianos sin pensión, de mujeres solas con hijos, de cuantificar las viviendas en mal estado, las carencias de agua y energía eléctrica.

Respecto de la economía interna, las comunidades debían proponer cómo producir sus alimentos de manera sustentable; deberían buscar las actividades económicas que podrían desarrollar, inventariar las habilidades que tienen y que podrían tener, espacios, terrenos y recursos disponibles como la pesca, tierra fértil para la agricultura, proyectos de pequeñas fábricas, de infraestructura y vivienda, etcétera. Todo eso tendría que planificarse y priorizarse para alcanzar los objetivos gradualmente. Después del plan, vendrá el presupuesto elaborado por la comunidad, el cual sería apoyado con recursos públicos financieros y técnicos. La siguiente etapa consiste en la ejecución de los proyectos a realizar por la comunidad. El último componente del ciclo sería integrar la contraloría social o comunal permanente (Chávez, 2007).

Proyecto de reforma constitucional de 2007

En 2007, el presidente Hugo Chávez sometió a referéndum una amplia reforma constitucional la cual finalmente no fue aprobada por un reducido margen de votos. No obstante, en lo que respecta a las comunas

y concejos comunales, las definiciones principales fueron retomadas en la reforma a la Ley Orgánica de los Concejos Comunales que entró en vigor en 2010.

La propuesta de reforma constitucional (artículo 16) modificaba la organización territorial del Estado a partir del hecho de que cuatro quintas partes de la población era urbana. La estructura del Poder Popular se entendía de la siguiente manera: “La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida esta como todo asentamiento poblacional dentro del Municipio, integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas Comunas. Las Comunas serán las células geo-humanas del territorio y estarán conformadas por las Comunidades...”. Las comunidades y comunas podrían agregarse en entidades político-territoriales autogobernadas mediante la democracia directa (Auto Gobiernos Comunales) y podrían conformar una Ciudad Comunal, cuando en la totalidad de su perímetro se hubieran establecido las comunidades organizadas o comunas. Su demarcación territorial sería definida por la propia ciudadanía y su constitución sería aprobada en referéndum popular.

Complementariamente a lo anterior, el artículo 67 estableció el derecho ciudadano a presentar por designación directa de las asambleas vecinales, candidaturas a elecciones constitucionales, es decir, sin la mediación de los partidos políticos, lo que se ha dado en llamar candidaturas independientes o ciudadanas. De esta manera las nuevas estructuras comunales contarían con un nuevo instrumento para la representación política combinando la democracia representativa y la democracia directa, un factor nuevo sumado al sistema de representación mediante partidos políticos, incluido el partido gobernante, el PSUV.

La propuesta más novedosa del proyecto de reforma constitucional era el novedoso concepto de Poder Popular, un poder público, añadido a las cinco funciones del Estado.¹⁷ Se basa en una definición sumamente

¹⁷ El artículo 136 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* establece: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacio-

avanzada al reconocer la figura de soberanía directa del pueblo a través del poder popular.

“El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los concejos comunales, los concejos obreros, los concejos campesinos, los concejos estudiantiles y otros entes que señale la ley” (artículo 136). El artículo 70 conserva la amplísima extensión a los medios de participación popular, es de destacar la figura de la asamblea ciudadana, base de toda la estructura: “siendo las decisiones de esta última de carácter vinculante” respecto del poder público. Correlativamente, la reforma ratifica la desconcentración del poder y a la descentralización de gestión pública: “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder...” (artículo 158).

Se proponía también la institucionalización de las Misiones (organismos de políticas públicas con participación ciudadana) como espacios público-sociales, lo que llevaría a modificar la administración pública (artículo 141); las Misiones se definían así: “constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Popular.” Las Misiones ya existían, gracias a que fueron apoyadas por la participación ciudadana, pudieron librarse del burocratismo en la consecución de una concepción dinámica de gestión público-social, una verdadera innovación.

nal. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.” Cabe aclarar que el Poder Ciudadano se refiere a instituciones propiamente estatales agrupadas de manera original, y no al poder popular. El artículo 273 enumera esos órganos: Concejo Moral Republicano integrado por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General y la Contraloría General.

La institucionalización de la democracia participativa también ensanchaba la concepción socialista de un modelo económico en el que coexistirían diversas formas de propiedad, particularmente la propiedad social y comunal, fundadas en los “valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo” (artículo 112). Específicamente el 115 definía la propiedad social como aquella “que pertenece al pueblo en su conjunto”; una de sus modalidades era la propiedad social indirecta, “cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal, o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana; la propiedad colectiva es la perteneciente a grupos sociales o personas”.

La “asignación” significaba la facultad del Poder Público Nacional para transformar la propiedad pública en propiedad social, colectiva o mixta, con el respectivo apoyo técnico y financiero para los proyectos de economía social (artículo 156).

El gobierno municipal sería modificado: “el Municipio estará obligado a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Concejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista” (artículo 168), esto es, hacia la propiedad social, comunitaria y colectiva. Precisa que la transferencia de servicios que gestiona el Poder Nacional, los estados y municipios, se hará hacia a las Comunidades organizadas, Concejos Comunales, Comunas y otros entes del Poder Popular (artículo 84).

El proyecto de reforma constitucional contenía una gran variedad de transformaciones, iba más allá de la etapa post neoliberal adentrándose en una perspectiva más anticapitalista, era un rumbo opuesto al seguido por regímenes neoliberales caracterizados por la transferencia de la propiedad pública a los poderosos grupos económicos privados. Sin embargo, el proyecto perdió el referéndum por una pequeña proporción de votos, tal vez no fue bien comprendido (su formato técnico era para expertos) por una parte de los ciudadanos, sus beneficiarios.

Sin embargo, la energía acumulada en los sectores protagonistas de los cambios no se disipó, más bien tuvo que cambiar de estrategia, en adelante el proyecto se impulsaría desde las leyes particulares.

Proyecto de reforma a la Ley de Concejos Comunales

Pasada la etapa defensiva frente a las campañas de subversión empresarial de 2001 a 2004, y la derrota en el referéndum de 2007, las transformaciones siguieron progresando por la vía de legislaciones sectoriales, como fue el caso de la renombrada Ley Orgánica de los Concejos Comunales, y de otras leyes que siguieron desarrollando principios y derechos contenidos en la Constitución de 1999.¹⁸ La Revolución Bolivariana emprendió un segundo impulso en varias direcciones, uno de ellos fue la consolidación del poder de los Concejos comunales.

Respaldados en la Ley de diciembre de 2006, un diverso abanico de movimientos y organizaciones sociales generó, con una gran dosis de espontaneidad y desorden, dos o tres decenas de miles de Concejos comunitarios entre 2007 y 2009. La experiencia adquirida reclamaba mejorar la estructura organizativa, corregir errores y vacíos; la tarea del momento era articularlos y extenderlos en territorios más amplios.

En los primeros años se desató un intenso debate entre partidarios y adversarios de los Concejos (se tratará ampliamente más adelante), en torno a la redistribución del poder. La función pública heredada del régimen anterior no daba cabida a las nuevas formas de participación en la gestión pública, y eso era fuente de confrontación del gobierno nacional con los gobiernos de estados y municipios anclados en la tradición; las transformaciones se abrían paso gracias a la estrecha relación entre el gobierno de Hugo Chávez y los movimientos populares. Todo eso era confrontado por los opositores que veían como desvia-

¹⁸ Respecto del proyecto contenido en la Constitución y en el proyecto de reforma, véanse especialmente los artículos los artículos 2, 3, 5, 6, 16, 39, 52, 62, 66, 70, 71, 118, 119, 123, 132, 136, 141, 143, 158, 165, 168, 173, 178, 182, 184 y 308.

ciones la pérdida de autonomía de las organizaciones al ser vinculadas al gobierno nacional, y la tendencia centralista que competía ventajosamente con los gobiernos locales.

Dentro de la estructura tradicional del Estado con sus tres poderes y tres niveles de gobierno, se abrió paso la nueva institucionalidad. Estaba en marcha el ejercicio de la soberanía popular plena, los derechos de participación ciudadana y de asociación mediante el sistema de concejos. En la práctica, se asumieron funciones de poder público, se materializó el concepto de sociedad organizada y la democracia fundada en asambleas ciudadanas. La democracia directa rompía el canon de la democracia representativa, sin que ello implicara su sustitución, ni el debilitamiento del Estado, por el contrario, abrió el horizonte de la democracia. El modelo de concejos es un ejemplo de articulación entre lo local y lo nacional, a partir de las pequeñas localidades donde son posibles la democracia cara a cara y las asambleas ciudadanas formadoras de la voluntad, ámbito de unidad de la decisión y acción.

El proyecto de reforma de la Ley de los Concejos Comunales, discutido ampliamente, recogió las correcciones demandadas y fue aprobado sin dificultad. Modificó algunos aspectos e incorporó elementos nuevos derivados de la experiencia acumulada durante el proceso organizativo espontáneo. Los problemas a corregir aparecen claramente: debilitamiento de la organización, dificultades en la administración de las asociaciones cooperativas-banco comunal, la dualidad administrativa en el registro del Concejo, ausencia de coordinación de las unidades del Concejo, ausencia de la comisión electoral, controversia sobre el papel que le corresponde al ente rector, el número de los comités de trabajo, la revocatoria y las sanciones a los voceros, el irrespeto a la autonomía del Concejo, precisiones al ciclo de actividades, deficiencias en la gestión administrativa y en la rendición de cuentas, y la descoordinación en los entes que otorgan recursos a los concejos comunales (Proyecto de ley de reforma de la ley de los concejos comunales exposición de motivos, 2009).

El Proyecto ratifica la definición de Democracia Directa y de los Concejos Comunales como órganos de participación “protagónica”

del pueblo, su carácter autónomo, comunitario, asociativo, las relaciones de igualdad y libertad de sus miembros. Abarcan a toda la población de un territorio delimitado y allí ejercen sus atribuciones.

La reforma reafirmó el papel deliberativo y decisorio de las asambleas vecinales, instancia primaria de participación directa, además de las asambleas de los miembros de las organizaciones existentes en la demarcación. Asimismo, se reforzaba el vínculo entre la asamblea y sus voceros o responsables de los cargos.

La reforma completó algo que hacía falta, el Colectivo de Coordinación Comunitaria, órgano ejecutivo que debía coordinar el trabajo colectivo. Además, añadió un Sistema de Información, los Proyectos y el Plan Comunitario de Desarrollo Integral (artículo 4). Aumentó el número de comités de trabajo, creó la unidad de Contraloría social y la Unidad administrativa y financiera, que sustituye a la Asociación Cooperativa o banco comunal (Capítulo III). Para promover la organización de concejos creó el Equipo Promotor, la Comisión Organizadora y la Comisión electoral permanente (Capítulo IV).

Un adelanto importante en el sentido de la planeación democrática fue la propuesta de incorporar el Presupuesto Participativo (ampliamente probado en Brasil desde 1989, y en otros países). Se le denominó Ciclo comunal de planificación participativa comunitaria, una figura pensada para establecerse progresivamente, de acuerdo con las condiciones, el compromiso que adquirieran las comunidades e instancias gubernamentales. El ciclo comprende cinco fases cuyo producto es un Plan Comunitario de Desarrollo Integral (Capítulo VI, art. 45).

El diagnóstico legislativo reconoció que había dispersión entre las entidades del poder público en cuanto a información y recursos asignados a los concejos. Para corregirla, la Comisión legislativa encargada de integrar el proyecto de reforma propuso ratificar la norma decretada meses antes pero incumplida, de que el Ministerio del Poder Popular sea el órgano rector en materia de participación ciudadana y en la relación con los concejos comunales, responsable de coordinar a las entidades del poder público y orientar la aplicación de los recursos

comprometidos con los concejos. El Ministerio se ocuparía de “acompañar” las tareas de fomento de la participación popular, de la capacitación para el buen uso de los recursos públicos y la ejecución de los proyectos comunitarios.

Los CC reclamaban coherencia en la actuación de los organismos del gobierno, porque había rivalidades políticas entre los funcionarios; la centralidad del Ministerio del Poder Popular era pues un problema político entre funcionarios y los concejos, asimismo, ponía en duda el límite entre “acompañamiento” y la autonomía comunitaria. De ahí que la Ley debería prohibir el condicionamiento del financiamiento público por parte de entes del Estado a nivel nacional, estatal y municipal o de una entidad privada, que vulnerara la autonomía de los concejos (Capítulo VIII, artículos 56 y 57). Más adelante se abordará el debate sobre este problema.

Comuna y Estado Comunal

La Ley Orgánica de las Comunas de 2010 es un componente fundamental de la concepción más amplia de Poder Popular, fundamento a su vez del ideal de Estado Comunal, que abarca la organización de la sociedad y del Estado. Las definiciones más generales son las siguientes:

Estado comunal: Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna (artículo 4) (Ley Orgánica de las Comunas, 2010).

La Comuna: “La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna,

como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia (artículo 1) (Ley Orgánica de las Comunas, 2010).

Este es un modelo de democracia directa en la gestión del espacio socio-estatal sin abandonar la democracia representativa. Lo importante a destacar es la síntesis de esas dimensiones en la estructura y función del Estado. Implica una redefinición de lo público social, cuyos principios cardinales son los siguientes:

La constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas¹⁹ de participación democrática y protagónica, interés colectivo, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, deber social, cogestión, autogestión, autogobierno, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad ambiental, igualdad social y de género, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes y de toda persona en situación de vulnerabilidad, de equidad, justicia y defensa de la integridad territorial y la soberanía nacional (artículo 2) (Ley Orgánica de las Comunas, 2010).

¹⁹ “Socialismo: Es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales” (artículo 4).

Estructura de la Comunidad y la Comuna

Cuadro 1.

Organigrama		Ámbito
Instancias del Poder Popular		
Comunidades		Micro local
Organizaciones sociales		
Concejo Comunal		10 áreas de trabajo
Concejo de Planificación Comunal		
Concejo de Economía Comunal		
Banco de la Comuna		
Concejo de Contraloría Comunal		
Formas de agregación		Local/ regional/ nacional
Comunas	Áreas de trabajo	Varios Concejos Comunales
Parlamento Comunal	Concejo Ejecutivo	
Comités de gestión		
Ciudad Comunal	Varias Comunas	
Federación Comunal	2 o + ciudades	Distrito motor de desarrollo
Confederación Comunal	federaciones	Eje territorial de desarrollo

La célula de la organización del sistema comunal es la Comunidad, definida como “Núcleo básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole” (artículo 4). Comprende un grupo reducido de familias y personas, por ejemplo un barrio, unidad habitacional y similares. Varias comunidades contiguas, urbanas y rurales, asociadas forman un Concejo Comunal.

Varios Concejos Comunales integran una Comuna. “Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.”, Título II, artículo 5.

La Comuna constituye la unidad básica del “Estado comunal”, su propósito es la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y comunidades organizadas,²⁰ ejerce el autogobierno, la gestión y control de políticas públicas, planifica el desarrollo social y económico, formula proyectos, elabora el presupuesto, administra las competencias y servicios descentralizados; construye un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social y dispone de sus medios de justicia. La Comuna puede asociarse con otras comunas con miras a transitar “hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social”, artículo 6.

“La Comuna se constituye por (...) agregación de comunidades organizadas” (artículo 8), aprobada en referendo ciudadano por mayoría

²⁰ Comunidad organizada: Constituida por las expresiones organizativas populares, concejos de trabajadores, de campesinos, de pescadores y cualquier otra organización de base, articuladas en una instancia del Poder Popular (artículo 4).

simple (artículo 9). “La iniciativa para la constitución de la Comuna corresponde a los concejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora...”.

La Ley reconoce la realidad socio-espacial de la comunidad, diferente a las divisiones geopolíticas “artificiales”: “podrá coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República” (artículo 9).

Para protocolizar su conformación, deben elaborar una “carta fundacional” aprobada por mayoría de votos de al menos el 15% de los electores. (artículo 16). Las Cartas Comunales contienen las reglas que regulan la vida social y comunitaria, el orden público, la convivencia y la primacía del interés colectivo sobre el interés particular, son propuestas por los habitantes y aprobadas por el Parlamento Comunal. (artículos 4 y 18). Las Cartas equivalen al Reglamento del presupuesto participativo de tipo brasileño.

Órganos colegiados de dirección

- **Parlamento Comunal:** Ejerce el autogobierno y articula las diversas instancias. Lo integran un vocero(a) por cada Concejo comunal, tres voceros(as) por las organizaciones socio-productivas, un vocero(a) representante del Banco de la comuna.
- **Concejo Ejecutivo:** Instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento. Lo integran dos voceros(as) electos por el Parlamento y un vocero(a) de las organizaciones socio-productivas ante el Parlamento.
- **Comités de gestión:** Los CC intervienen en muy diversos asuntos, territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos, de seguridad y defensa colectiva, la formación e información en las comunidades, y protección de los derechos humanos (artículo 7). Los miembros del Parlamento Comunal se distribuyen en diez comités, uno por cada área de trabajo; cada uno se articula

con los grupos similares con que cuenten las organizaciones sociales existentes en la Comuna; los comités presentan propuestas al Concejo Ejecutivo y este las transmite al Parlamento.

Los Comités de gestión se ocupan de las siguientes áreas de actividad:

- Derechos humanos. (nuevo).
- Salud.
- Tierra urbana, vivienda y hábitat (fusiona los anteriores comités de tierra urbana o rural, vivienda y hábitat).
- Defensa de las personas en el acceso a bienes y servicios (antes Comité de Servicios; incluye las mesas de agua, de energía y gas).
- Economía y producción comunal (antes Comité de Economía Popular).
- Mujer e igualdad de género. (antes Comité de Protección e Igualdad Social)
- Defensa y seguridad integral (se especifica la defensa militar).
- Familia y protección de niños, niñas y adolescentes. (nuevo).
- Recreación y deportes.
- Educación, cultura y formación socialista (fusiona los anteriores de educación y cultura, y agrega la formación).

Desaparecen los comités de medios de comunicación e información y el de alimentación que aparecían en la legislación de 2006.

La Ley reformada protege a los Concejos de las comunidades indígenas, reconoce su facultad para crear: comités de ambiente y ordenación de la tierra, de medicina indígena y de educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas.

La Ley crea un nuevo tipo de descentralización hacia la sociedad organizada, obliga al poder público a transferir competencias a las comunas, un mecanismo de descentralización a favor de los órganos del Poder Popular: “La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de estas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquellos

por la Constitución de la República, en pro de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.” (Título VII, artículo 64).

Con fines operativos el presidente Chávez emitió mediante decreto la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones en 2012. Ahí se desarrollan los propósitos previstos en la Ley de Concejos Comunales:

1. Colaborar con las organizaciones del Poder Popular en la formulación de propuestas de inversión ante autoridades nacionales, estatales y municipales, así como la ejecución, evaluación y control de obras, programas y servicios públicos en su ámbito territorial.
2. Establecer los mecanismos de “gestión comunitaria y comunal de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.”
3. Promover y garantizar la participación de los trabajadores, trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas a través de los procesos cogestionarios y autogestionarios.”
4. Impulsar la creación de empresas comunales y otras organizaciones de base del Poder Popular o de propiedad social, para la prestación de servicios como fuentes generadoras de trabajo liberador y de condiciones para el vivir bien...” (Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, servicios y otras atribuciones, 2012).

La transferencia de competencias incluye: servicios, actividades, bienes y recursos públicos a sujetos colectivos, institucionalizando un espacio público social de gestión directa por la sociedad. En dicha Ley se establece:

Son sujetos de transferencia todas las formas de organización de base del Poder Popular, y en especial: 1. Las comunas; 2. Los concejos comunales; 3. Las organizaciones socio-productivas bajo régimen de propiedad social, comunal, o mixtas. 4. Las nuevas formas de organización popular reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente, creadas o que se crearán con el fin de desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales, implementadas a nivel de las parroquias,

comunidades, barrios y vecindades, bajo el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales (Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, servicios y otras atribuciones, 2012).

Los CC y las Comunas en su calidad de autogobiernos, deben coordinar los diversos de grupos de actividad especializados; mediante transferencias absorben funciones antes reservadas a los municipios y de ello resulta una redistribución de poder, para lo cual deben innovarse las relaciones de corresponsabilidad y complementación entre Comunas y alcaldías; estas últimas conservan sus funciones de capacitación, así como la aportación de recursos técnicos y financieros. Supone entonces la posibilidad de desburocratizar la administración municipal y la eficiencia organizativa de la organización social, los Concejos deben cotidianamente ocuparse de los asuntos tanto como la administración pública.

Concejo de Planificación Comunal

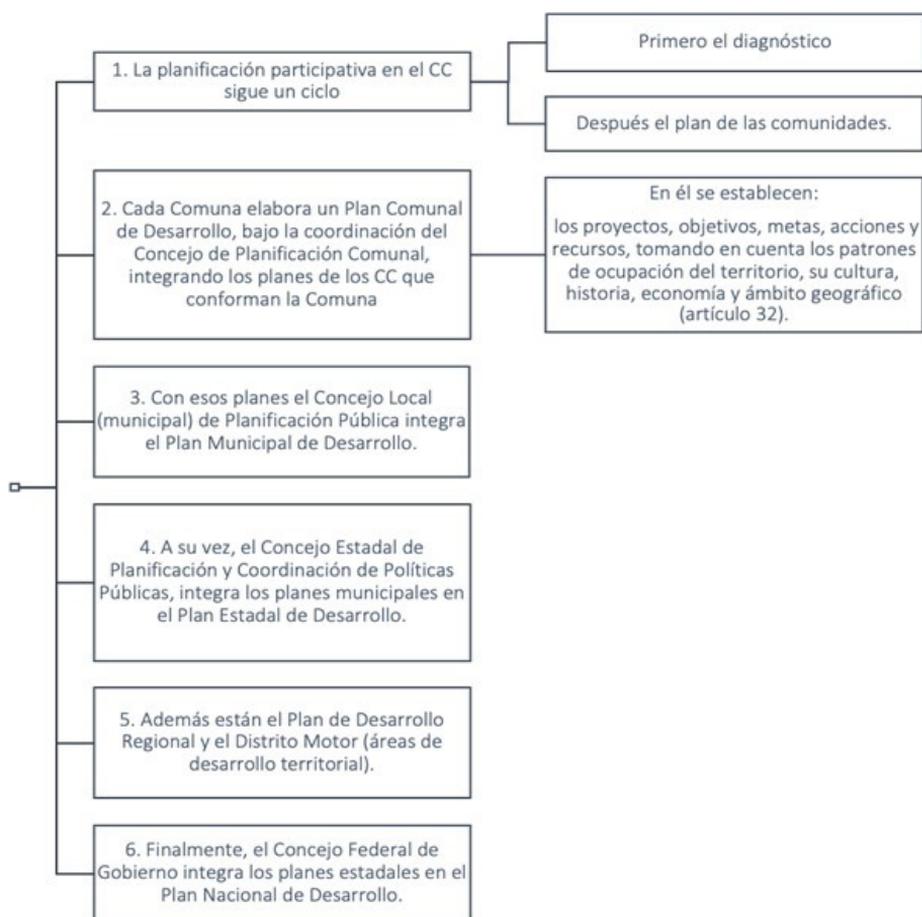
Tiene como finalidad “Servir de instancia de deliberación, discusión y coordinación entre las instancias (gubernamentales) de participación popular y las comunidades organizadas, con miras a armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos” (artículo 34.1.) Este Concejo coordina las actividades de formulación del Plan de Desarrollo Comunal y asegura la concordancia de los planes de desarrollo de los CC con el sistema nacional de planificación. Se compone de tres vocero(a) s electos por los Concejos de la Comuna, dos voceros(as) nombrados por el Parlamento, uno(a) por las organizaciones socio-productivas comunitarias y uno(a) de cada CC, que sea miembro del comité de trabajo en materia de ordenación y gestión del territorio.

El Concejo de Planificación es una instancia de intermediación, ya que entre sus competencias están promover proyectos de inversión ante el Parlamento Comunal, coordinarse con el Banco de la Comuna y con otros concejos de planificación (mancomunidades), pero también realiza el seguimiento, evaluación y control de la ejecución del

Plan de Desarrollo comunal, función en la que compite o concurre con el Concejo de Contraloría.

El sistema de planificación democrática se puede resumir como un mecanismo que articula a las comunidades con un sistema nacional perteneciente al poder Ejecutivo, integración de abajo hacia arriba, y ejecución de arriba abajo. El esquema es el siguiente.

Esquema 2.
Sistema de planificación democrática



Cabe observar que en a escala nacional aún no se ha formado una instancia que articule por separado al sistema de concejos, especialmente para asegurar su presencia en los niveles estatal y nacional.

La relación entre tales instancias es mutuamente complementaria y de naturaleza democrática. Marta Harnecker la describe así: “Los programas y proyectos de las comunidades deben nutrir los lineamientos de los planes comunales, municipales, estatales, regional y nacional, y a la vez dichos lineamientos deben servir de marco referencial para estos” (Harnecker & López, 2010, p. 8).

La peculiaridad sobresaliente de estos procedimientos es la unión de las funciones de planificación y ejecución por los integrantes de las comunidades, coordinados por sus instancias representativas y de dirección, pero tendrán que ajustarse cada vez que se coordinan con los niveles superiores, por eso es posible que el resultado para una comunidad no se parezca a su propuesta original, es más probable que los micro planes difieran al menos en parte con los lineamientos del gobierno nacional, por lo tanto es una fuente de tensión entre autonomía y subordinación; la balanza tal vez tienda a inclinarse a favor del gobierno porque dispone de la visión general y los recursos. La suma de prioridades siempre es un problema.

La acción del Poder Público se guía por el principio de justicia distributiva: “Todos los órganos y entes del Poder Público comprometidos con el financiamiento de proyectos de las comunas y sus sistemas de agregación, priorizarán aquellos que impulsen la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, a fin de garantizar el desarrollo territorial equilibrado” (artículo 61).

Concejo de Economía Comunal (Capítulo IV)

Instancia encargada de la promoción del desarrollo económico de la Comuna, una economía asociativa; lo integran cinco voceros(as) electo(a)s entre los integrantes de los comités de economía de los cc. El Concejo de Economía Comunal tiene, entre otras, las siguientes funciones.

1. Promover la conformación de organizaciones socio-productivas para el desarrollo y fortalecimiento del sistema económico comunal.
2. Articular la relación de los comités de economía de los CC con el Parlamento Comunal y el Concejo de Planificación Comunal.
3. Dar acompañamiento a las organizaciones socio-productivas, a fin de garantizar el cierre del ciclo productivo y la consolidación de redes productivas.
4. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios, orientadas al desarrollo socio-productivo de la comunidad y la satisfacción de las necesidades colectivas.
5. Organizar en redes a las organizaciones socio productivas y a las comunidades organizadas que ejecuten proyectos socio productivos ubicados en el ámbito geográfico de la Comuna.

Banco de la Comuna (Capítulo V)

Tiene el papel estratégico de promover la participación protagónica del pueblo en la construcción del modelo económico socialista, mediante la propiedad colectiva de los medios de producción. Sus principales funciones son: desarrollar un sistema micro financiero comunal mediante la práctica de ahorro e inversión, captar recursos con la finalidad de otorgar créditos, financiamientos e inversiones, de carácter retornable y no retornable en el ámbito territorial de la Comuna. Financiar proyectos socio-productivos y de inversión social que formen parte del Plan Comunal de Desarrollo, autorizado por el Parlamento Comunal. Promover la inclusión y activación de las fuerzas productivas de la Comuna para la ejecución de los proyectos. Promover la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción, distribución, intercambio y consumo, el intercambio solidario y la moneda comunal.

Concejo de Contraloría Comunal (Capítulo VI)

Instancia encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y control social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo

que ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular o el Poder Público en el ámbito territorial de la Comuna. Lo conforman cinco voceros electos entre los integrantes de las unidades de contraloría social de los concejos comunales de la Comuna.

Además, se debe garantizar que la inversión de los recursos que se ejecuten en el ámbito territorial de la Comuna para beneficio colectivo se realice de manera eficiente y eficaz, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal. Vigila el cumplimiento de las obligaciones de las organizaciones socio-productivas y la reinversión social de los excedentes resultantes de sus actividades. Tiene la importante función de solicitar al Parlamento Comunal la revocatoria del mandato de los voceros o voceras de las distintas instancias de la Comuna.

Por sí misma, la Comuna ejerce el seguimiento, vigilancia, supervisión y contraloría social sobre las personas y organizaciones del sector privado que realicen actividades que incidan en el interés social o colectivo, en el ámbito de la Comuna. También debe cooperar con los órganos y entes del Poder Público en las funciones de vigilancia, supervisión y control.

Los controladores son controlados. El control democrático sobre los miembros de los órganos de dirección (concejos Ejecutivo, de Planificación, de Economía Comunal, de Contraloría Comunal y Banco) se lleva a cabo mediante dos mecanismos: la rendición de cuentas y la revocación de mandato. Rinden cuentas anualmente del desempeño de sus funciones ante: el Parlamento Comunal, los concejos comunales, las organizaciones socio-productivas y los ciudadanos de la Comuna. Todos los voceros podrán ser revocados por decisión de la mayoría simple del Parlamento Comunal; a su vez, los miembros de este Parlamento podrán ser revocados mediante referendo solicitado por el diez por ciento de los electores de la Comuna. (Capítulo VII, artículos 49 y 50).

Como vemos, la contraloría comunal venezolana es una de las funciones del sistema de poder comunal, está ligada a un sistema muy fuerte, lo cual es notable si lo comparamos con las veedurías ciudadanas en Colombia y en otras partes, donde es un sistema aislado de otras expresiones participativas y con una relación más débil con la sociedad civil.

Sistemas de agregación

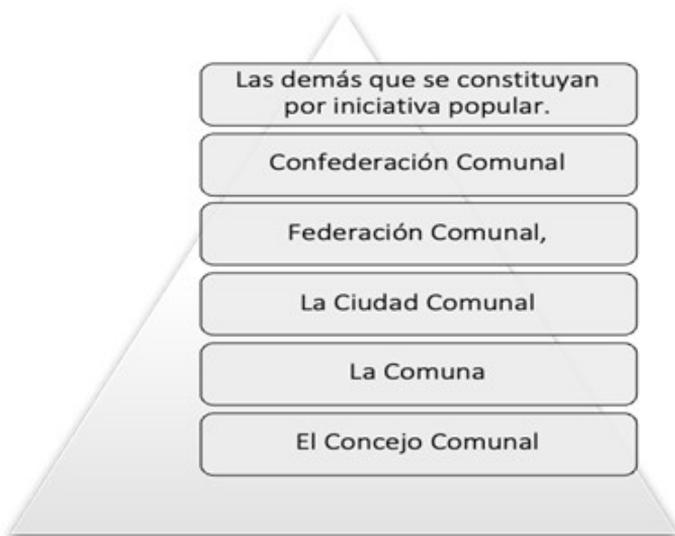
Se ha criticado atinadamente que los concejos comunitarios considerados individualmente son incapaces de sostener una planeación de amplia escala y no pueden aspirar a hacer transformaciones sociales. La solución fue pasar a una escala superior llamada “agregación comunal”. Las instancias descritas en el organigrama anterior, dice la Ley, “podrán constituir sistemas comunales de agregación entre sí, con el propósito de articularse en el ejercicio del autogobierno, para fortalecer la capacidad de acción sobre aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa de la soberanía nacional” (Ley de CC, artículo 58).

El concepto de agregación es fundamental para el modelo de sociedad organizada socialista, pues supone la intervención del universo ciudadano, directa e indirectamente, en los asuntos públicos sociales y estatales. Otra cosa sería la existencia dispersa, disociada, de concejos comunales actuando más como movimiento social que en el carácter de sistema de poder.

El modelo de concejos comunales forma parte de una concepción más amplia de sociedad organizada, parte de los organismos singulares y desarrolla articulaciones a escalas cada vez mayores en la perspectiva de llegar a confederaciones, es decir, hasta abarcar a toda la población a escala nacional. Después del nivel de Comunidad, donde se produce la participación personal y directa, la estructura asociativa adopta un mecanismo de representación. En el nivel de Comuna las decisiones son tomadas por representantes directos, pero en la agregación en los niveles de región, ciudad, federación y confederación la dirección recae en representantes de representantes.

Las instancias de agregación comunal previstas en la Ley (artículos 4 y 60.) son:

Gráfico 1:
Instancias de agregación comunal



Se trata de agregaciones sucesivas partiendo del nivel micro local, la población de un territorio, de una ciudad, la federación de varias ciudades y federaciones en un territorio. De esa manera queda resuelta la cuestión de la democracia directa desde lo micro local hasta toda la sociedad nacional.

Las finalidades de los sistemas de agregación son las mismas antes descritas para cada órgano:

- 1) Ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal,
- 2) realizar los planes de inversión en cada ámbito,
- 3) asumir la gestión de obras y servicios públicos que les sean transferidos,
- 4) articular en redes las empresas de propiedad social comunal por áreas de producción y servicios,
- 5) ejercer el control social sobre los proyectos ejecutados por las instancias del poder popular o el poder público (artículo 59).

Paralelamente al sistema de propiedad estatal, el sistema comunal proyecta una economía social de la que forman parte un conjunto de figuras de propiedad y gestión colectiva, orientadas a competir, equilibrar y restringir el mercado capitalista; ambos sistemas harían posible la primacía del interés público sobre el privado.

Sistema de justicia comunal

Finalmente, el sistema está dotado de un mecanismo para dirimir controversias en la actividad de los organismos comunitarios y la moral social, distinto a las funciones del Poder Judicial. Es un mecanismo paralelo al sistema de justicia ordinario (Poder Judicial). La justicia comunitaria pertenece al ámbito de la sociedad civil, promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos derivados del ejercicio del derecho a la participación y la convivencia comunal. Además, se añade un mecanismo de control social sobre el Poder Judicial mediante la elección por votación universal, directa y secreta de los habitantes de la Comuna de los jueces(zas) (Título V, artículo 56). Constituye otra innovación del Estado social de derecho, similar al inaugurado en Bolivia en 2011 con la elección de magistrados y jueces.

Epílogo

El sistema comunal pertenece a un proyecto de transformación del sistema social desarrollado progresivamente al paso de la maduración de la conciencia autogestionaria del pueblo, ha sido un proceso implantado en medio de confrontaciones con las instituciones estatales de gobierno provenientes del pasado colonial y con las bases sociales de una burguesía subordinada al orden capitalista globalizado.

El modelo participativo venezolano nació de los movimientos sociales, intensificados desde el triunfo electoral de 1998; de esos movimientos formaron parte los comités sociales que se aprestaron a tomar en sus manos la provisión de agua, la distribución de la tierra

urbana y la salud. La participación ciudadana cobró gran amplitud con las llamadas Misiones que atendían una diversidad de necesidades. Concurrieron a ese proceso las organizaciones sociales, especialmente las que animaban la acción vecinal, las cooperativas y otros proyectos de economía social. Todo eso formó parte del proyecto político del chavismo enraizado en el pueblo trabajador, generado desde abajo y desde el Estado en la perspectiva del proyecto socialista a la venezolana.

El sistema venezolano de consejos, entre ellos los comunales, da una respuesta a grandes cuestiones planteadas en torno a la democracia de nuestro tiempo; no resulta de un modelo teórico sino de un proceso histórico por el cual la sociedad organizada toma en sus manos la concreción de las aspiraciones populares. A la par, las clases poseedoras han resistido su avance en la medida que fueron reduciendo sus esferas de poder, sin ofrecer otro modelo de régimen que la tradicional democracia representativa que dominaron y de la que se beneficiaron, excluyendo a la mayoría social. Si un día fuera destruida la incipiente democracia social sería mediante la dictadura, su instrumento favorito de dominación.

La oposición de derecha postula una y otra vez el lugar común de que la democracia directa es imposible en una sociedad compleja, que cuando mucho puede ser practicada en pequeñas comunidades. Según el guion de la democracia procedimental, la democracia a fin de cuentas es un sistema de competencia por el poder político entre élites, entre las cuales elige el pueblo. Su ideal es la concentración y monopolización del poder del Estado al que corresponde un ciudadano atomizado, pasivo y obediente.

Contra esa ideología el proyecto socialista bolivariano da pruebas suficientes de la posibilidad de organizar el Estado en torno a principios que provienen del liberalismo y del colectivismo: igualdad y libertad, equidad y pluralismo, participación directa y a través de colectivos representativos, mediante los cuales los individuos y las colectividades materializan la cultura participativa, la responsabilidad social y los derechos ciudadanos. La revolución bolivariana resuelve un problema teórico de primera importancia: el poder no reside exclusivamente en el Estado, como tampoco la política se reduce a elecciones

de candidatos y partidos políticos. La política significa participación directa de las colectividades en los asuntos públicos, todo lo que es de interés público es político.

La concepción del poder comunal es más que una institución por medio de la cual la población local se organiza para resolver necesidades fuera de consideración en el sistema capitalista excluyente. Si bien es cierto que lo particular y local es el ámbito por excelencia de la democracia directa, el poder comunal se concibe como un sistema de agregación o condensación de lo social. La noción de sociedad organizada contiene en sí misma la construcción de poder en la medida en que forma realmente una voluntad general, el interés común y el bien común, principios heredados del liberalismo, así la soberanía popular cobra un nuevo significado y se proyecta como democracia social del siglo XXI.

La Constitución venezolana de 1999 tiene el gran mérito de recuperar el significado profundo del concepto de soberanía: “El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular”, para ello especifica una serie de medios de ejercicio, entre ellos el sistema de comunas donde los ciudadanos desarrollan la participación directa, “protagónica”, tanto en la vida política como en la economía social.

El poder popular definido en la legislación se concibe como el sexto Poder del Estado, en el que se unen los ámbitos de la participación directa y de representación de la sociedad, asegurada por la autonomía social para la gestión de los asuntos públicos. Es un poder peculiar del Estado que concilia dos elementos que en el Estado liberal resultan opuestos: la autonomía de la sociedad civil y su participación en el ámbito del Estado en tanto actor dotado de facultades de decisión y acción.

La instauración del poder popular, uno de cuyos componentes son los concejos comunales, resulta de un proceso en el que van imbricados el proyecto político del chavismo, la expresión partidaria de movimientos populares y una vasta movilización social que asume en los hechos las tareas de cogobierno. No puede ser considerado como una política de un gobierno populista, como las que caracterizaron las

clases capitalistas modernizantes. El poder popular se ha venido construyendo por un bloque histórico que ejerce el poder para transformar las relaciones sociales, económicas y al Estado. Desde abajo, la creación popular tiene mucho de espontáneo y experimental, pero se trata de una espontaneidad dentro de un cauce institucional-legal homogéneo para todo el país.

Exceptuando al modelo cubano que tiene su origen en una revolución socialista, no ha habido un proyecto nacional de tan vastas proporciones y consecuencias en Latinoamérica, de ahí su importancia paradigmática. Naturalmente cada pueblo progresa por sus propios caminos, pero en Venezuela se encuentra una guía.

Los comités de defensa de la revolución y el poder popular en Cuba

La justicia suele retardarse en el destino de los pueblos
pequeños, pero algún acontecimiento inesperado,
de los que la historia está llena, le dará su positiva libertad,
la libertad pura, la libertad que da vida, honor y dicha a los pueblos:
la libertad que soñó para Cuba su patriota representativo José Martí.
Isidro Fabela, *Estados Unidos contra la libertad* (1920)

Introducción

La Revolución Cubana ha de verse desde la perspectiva de la historia colonial, que es la del esclavismo, la explotación y la ocupación extranjera. Su posición geográfica la coloca en la mira de las ambiciones expansionistas de los Estados Unidos sobre el Golfo de México y el Caribe, además de sufrir la hostilidad de los regímenes capitalistas del continente. En ese contexto ha de comprenderse el esfuerzo enorme que ha debido hacer el pueblo cubano para construir un nuevo orden social y defender su independencia nacional.

El proceso histórico de la Revolución ha sido ascendente, no ha sufrido un proceso ascendente de contrarrevolución, aunque ha conocido etapas de crisis y estancamiento. Al cumplirse la sexta década de su trayectoria ha sorteado conflictos, pero está en una fase prolongada de estabilización. Gracias a la profundidad del proceso, el nuevo orden social se ha mantenido, adecuándose a las condiciones de las etapas

críticas. A lo largo de ese proceso las fuerzas sociales pasaron del momento fundacional a la institucionalización, ha transitado del proceso instituyente al instituido.

El actor del proceso es el pueblo, entendido como la diversidad de sectores cuyas diferencias socioeconómicas son moderadas y sin relaciones de explotación, una población que decidió quedarse a construir un proyecto histórico; las circunstancias hicieron que la lucha de clases se volviera externa, las clases privilegiadas tomaron el camino del exilio, no fueron expulsadas. Ese hecho es significativo para explicar la concordancia de intereses populares y la unidad como necesidad ante las pretensiones de los Estados Unidos. Se trata de una construcción emprendida por la sociedad como tal, fue la sociedad la creadora del Estado, y no a la inversa como en muchos otros casos donde la sociedad civil ha carecido de la fuerza.

Lo que exponemos a continuación es una especie de historia social de un segmento del proceso revolucionario que debe ser tenido en cuenta en la discusión de la democracia popular, local y autogestionada. Estudiamos a los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) en su carácter de sociedad civil organizada, un comité formado por vecinos de una comunidad. Su misión es intervenir directamente en la solución de los problemas locales pero no de manera aislada, los comités se articulan a escala nacional y en ese plano intervienen en la política nacional. Los CDR expresan un poder social y al mismo tiempo inciden en la estructura del Estado, intervienen en el nivel de base de la estructura del Estado: municipios y divisiones submunicipales.

Así pues, la exposición se divide en dos partes, la primera y más extensa describe la trayectoria de los CDR desde su fundación en 1960 en adelante hasta algunos trazos sobre los primeros tres lustros del siglo XXI. La segunda parte trata del Poder Popular, que es una estructura representativa y de gobierno, de ella enfocamos el nivel municipal o más precisamente el nivel submunicipal, los Concejos Populares. Estos Consejos y el Poder Popular municipal se integran con delegados electos por la población residente en demarcaciones más pequeñas llamadas circunscripciones, que a su vez agrupan a las comunidades de

los barrios y cuadras. Todos esos elementos se articulan en la Asamblea Municipal que es el órgano de gobierno.

Para el periodo que va de 1960 al año 2000 nos hemos apoyado exhaustivamente en la compilación histórica editada en cinco volúmenes de Gell Noa, *Cronología de los Comités de Defensa de la Revolución* y otras fuentes apegadas a los acontecimientos. Al final de esa primera parte incursionamos en el debate entre centralismo y desconcentración del poder, una discusión sobre las perspectivas del socialismo.

Una propuesta de periodización de las primeras cuatro décadas de historia de los Comités de Defensa de la Revolución puede presentarse por ciclos en los que transcurren los acontecimientos con características peculiares. Francisco León y Elaine Acosta proponen dividir esta historia desde 1959 hasta los años noventa en tres etapas: primera, de 1959 a 1971; la segunda abarca de los años setenta hasta mediados de los años ochenta; la tercera comprende la segunda mitad de los ochenta y la década de los noventa. El criterio de la periodización son las condiciones políticas y económicas propias de cada etapa.

Por nuestra parte, adoptamos una periodización más simple: por decenios, ceñidos a la recopilación cronológica de Gell Noa: primera etapa, revolucionaria, que va de 1959 a 1961; segunda, de 1962 a 1971; tercera de 1971 a 1980, cuarta, de 1981 a 1990; quinta, de 1991 al año 2000. La sexta es más sintética, de 2001 a 2017, a falta de fuentes cronológicas sistematizadas. La periodización propuesta por León y Acosta es pertinente porque sigue los ciclos del largo proceso marcados por etapas de turbulencias y de estabilización, sin embargo el socialismo cubano permanece a través de esos ciclos, del mismo modo que siguen funcionando las estructuras sociales que en lo sustancial se originan en los primeros años de la Revolución. La periodización por ciclos exige un amplio conocimiento del conjunto del sistema, una visión que rebasa por mucho nuestro propósito más particular de historiar un segmento de ese sistema: la organización vecinal de la población del país, teniendo presentes explicaciones de los rasgos esenciales de cada etapa aunque no se ajusten exactamente a la periodización por decenios. Usamos el concepto de Revolución como equivalente a sistema socialista en proceso.

PRIMERA PARTE

LOS COMITÉS DE DEFENSA DE LA REVOLUCIÓN 1959-2017

Los orígenes, defensa, las bases del nuevo orden, 1959-1961*Triunfa la revolución, el pueblo se organiza*

La etapa de la lucha armada termina el último día de 1958, la dictadura se hundió, el dictador Fulgencio Batista y su camarilla huyen a Estados Unidos, dejan atrás un presidente de la Suprema Corte, Manuel Piedra, y una junta militar formada por generales batistianos que intenta dar un golpe de Estado. El primero de enero de 1959 el Ejército Rebelde entra a La Habana y se inicia una huelga general que impide el golpe y arrestan a los miembros de la junta militar que no habían escapado. Los diversos grupos que animaban la revolución designan un gobierno provisional presidido por Manuel Urrutia Lleó, acompañado de un gabinete de reformistas moderados y nacionalistas que aspiraban a restaurar el orden constitucional de 1940. Oscar Zanetti afirma que el Movimiento 26 de Julio, fuerza predominante de la lucha armada al que pertenecían los hermanos Castro, fue quien propuso a Urrutia. Los comandantes del ejército revolucionario no formaron parte del gabinete, permanecieron al frente de la fuerza militar. En ese primer momento compartían el poder políticos de centro y las fuerzas revolucionarias.

Las primeras medidas se encaminaron a desmontar las instituciones de la dictadura: el Congreso y los partidos en él representados, se destituyeron alcaldes y gobernadores, fueron disueltos el ejército y la policía e inhabilitados para ejercer cargos públicos los colaboradores de la dictadura. Tribunales revolucionarios juzgaron a los criminales de guerra. El Concejo de Ministros con funciones legislativas y ejecutivas restableció la Constitución de 1940.

El gobierno provisional tenía el encargo de decretar un conjunto de leyes revolucionarias y convocar a elecciones legislativas y presidenciales, compromiso que al radicalizarse la revolución se echaría abajo. El presidente nombró primer ministro a Miró Cardona, que al poco

tiempo renuncia por desacuerdos sobre la suspensión de habeas corpus, los tribunales de guerra y la posposición de las elecciones. Fidel Castro es nombrado en su lugar y Raúl Castro fue designado comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, con ello se afianza el poder revolucionario mientras se radicalizaba la contrarrevolución (Zanetti Lecona, 2013; Rojas, 2015).

Por primera vez en la historia cubana el pueblo llano se ha liberado pero no está organizado, las fuerzas revolucionarias han tomado las riendas y tendrán que construir un nuevo Estado. Lo decía Blas Roca, secretario general del Partido Socialista Popular, para fortalecer el gobierno provisional hace falta extender y consolidar la unión y organización a las masas sobre bases unitarias y democráticas, aspecto decisivo del momento; lo siguió diciendo meses después, había que movilizar la conciencia popular frente a la ofensiva contrarrevolucionaria. En esa cuestión vital Fidel Castro jugó el papel central, estableció un diálogo directo con el pueblo que se identificaba con él, un fenómeno carismático que “caracterizaría la política revolucionaria cubana durante décadas” (Rojas, 2015, p. 99).

Fidel explicaba al pueblo que, en los primeros meses de 1959, la clase hasta entonces dominante contaba todavía con medios de poder, recursos económicos, la prensa, televisión y radio; tenía control sobre la capital y gente en los barrios; el pueblo estaba desorganizado, no tenía una conciencia desarrollada, no existían las milicias, no existían los batallones (Gell Noa, 2007).

En las semanas siguientes al triunfo (marzo) la situación siguió siendo crítica, el Comandante Manuel Piñeiro Losada, jefe del Ejército Rebelde de Oriente, advertía sobre las campañas de los sectores antipopulares, contra ellos pidió al pueblo “que practique la vigilancia revolucionaria”, para aislarlo y ponerlos al descubierto. Lo mismo apremiaba el Comandante Raúl Castro: “El pueblo es el que mayor vigilancia observa, mayor vigilancia que cualquier cuerpo de policía”, “a cada ataque que le hagan a nuestra Revolución debe ser nuestro compromiso fortalecer más la Revolución”. Pusieron manos a la obra, emprendieron dos líneas de acción, comenzaron a formar las milicias populares y, en abril del mismo año 1959, se constituyeron comités

que no asumían solamente la vigilancia sino además, desde entonces, las reivindicaciones locales en todos los barrios y municipios.

La ofensiva contrarrevolucionaria se recrudeció, internamente conspiraba a favor de una intervención militar norteamericana; proliferaron los grupos contrarrevolucionarios, ataques por aire, quema de cañaverales, atentados, los primeros alzamientos en las montañas, las campañas divisionistas de la prensa, la propaganda anticomunista y el terrorismo. Trujillo, el dictador dominicano participaba activamente en todo ello. En agosto el complot se proponía realizar desembarcos de mercenarios procedentes de Santo Domingo y de exiliados en Miami, promovían alzamientos armados en la capital y otras poblaciones, además de atentados contra jefes revolucionarios. La prensa y otros medios de información pasaron a la crítica acerba, motivo para que fueran intervenidos por el gobierno. Con estos elementos se fue formando una oposición heterogénea con católicos, políticos de los partidos disueltos y exmilitares (Zanetti Lecona, 2013).

La lucha por el poder se traducía en renunciadas y reemplazos por personalidades revolucionarias. Desde el mismo gobierno provisional el presidente, Manuel Urrutia, obstruía la aprobación de leyes y otras medidas revolucionarias, la ambigüedad se rompió en julio, cuando el Primer Ministro, Fidel Castro encabezó el último tramo de la lucha por el poder movilizándolo nuevamente al pueblo; renunció al cargo y los sindicatos se lanzaron a una huelga general. El resultado fue la renuncia del mencionado presidente, el Consejo de Ministros nombró en su lugar a Osvaldo Dorticós Torrado quien reinstaló a Fidel Castro como Primer Ministro. A fines de 1959 fueron separados los últimos funcionarios anticomunistas y se constituye el nuevo gobierno revolucionario. Fue el último episodio de la expulsión definitiva del poder del antiguo régimen.

Rafael Rojas explica que el presidente Manuel Urrutia se oponía a la incorporación de comunistas en el gobierno y a la aplicación de la pena capital contra los miembros de la dictadura. Basado en “cálculos imprecisos”, como él mismo dice, en diciembre de 1959 se habían realizado 553 ejecuciones, en noviembre de 1960 ascendieron a 1,330, ya no batistianos sino “revolucionarios anticomunistas” (Rojas, 2015).

Zanetti explica que en menos de un año se emitieron 1,500 leyes que comenzaron a transformar la realidad nacional, como las medidas distributivas: rebaja de alquileres y de tarifas eléctricas, aumentos de salario, entre otras de igual importancia. La principal fue la Ley de Reforma Agraria de mayo de 1959. La propiedad de la tierra se limitó a 402 hectáreas y extensiones mayores en cultivos de alto rendimiento (Zanetti Lecona, 2013).

La primera Ley de Reforma Agraria (mayo de 1959) respetaba la propiedad hasta 100 caballerías si estaban en producción, si no lo estaban el límite eran 30 caballerías (una caballería equivale a 13.4 hectáreas). “Existían cientos de miles de personas en las áreas rurales sin tierra alguna; decenas de miles pagaban rentas, otros eran precaristas sin derechos sobre la tierra, a los aparceros los propietarios les cobraban la tercera parte de las cosechas. Lo que se hizo fue darles a los campesinos las tierras que ya ocupaban y los latifundios cañeros se convirtieron en empresas colectivas estatales (Ramonet, 2016).

En agosto de 1962 las cooperativas a las que se había entregado las grandes plantaciones de caña se convirtieron en “granjas del pueblo”. En 1963 una segunda Ley de Reforma Agraria limitó la propiedad territorial a un máximo de 67 hectáreas, con lo que el Estado quedó en posesión de tres cuartas partes de la tierra (Zanetti Lecona, 2013).

El apoyo popular se organizó con celeridad. La Confederación de Trabajadores (después se le cambió el nombre por Central) tuvo conflictos en los que prevaleció la dirigencia más radical, incluyendo cuadros comunistas. Las organizaciones femeninas se fusionaron en 1960 en la Federación de Mujeres; los jóvenes formaron la Asociación de Jóvenes Revolucionarios y se integraron a los CDR (Zanetti Lecona, 2013).

La ofensiva contrarrevolucionaria instrumentada por el gobierno estadounidense fue respondida con políticas revolucionarias cada vez más radicales, en julio-agosto de 1960 nacionalizan las refinerías petroleras, 36 ingenios azucareros, las compañías de teléfonos y electricidad, ocho compañías ferroviarias, la banca norteamericana, empresas propiedad de cubanos y el comercio exterior. Se nacionalizaron fábricas de tabaco, arroceras, de café, bebidas, textiles, lecheras, grandes almacenes, cadenas de cines. Rafael Rojas ofrece

las siguientes cifras: los ingenios expropiados sumaron 105. En total en el verano de 1960 fueron nacionalizadas 550 empresas nacionales y estadounidenses, además todos los medios de información fueron intervenidos o neutralizados. En octubre de ese año el Estado tenía el pleno control de la economía.

Se emprendieron la reforma agraria y la urbana, y sucesivamente nuevas inmediatas que esclarecían el significado de la Revolución, la eliminación del analfabetismo, la organización social del comercio, las urgencias de la salud popular agravada por la huida de la mitad de los médicos (Rojas, 2015; Zanetti Lecona, 2013; Bambirra, 1974).

El 28 de septiembre de 1960 se precipitó la guerra social; en medio de una concentración de masas los terroristas hicieron estallar cuatro petardos; fue en ese momento que Fidel Castro hace un llamamiento al pueblo para formar los comités populares en defensa de la Revolución, dijo:

Vamos a establecer un sistema de vigilancia colectiva y vamos a ver cómo se pueden mover aquí los lacayos del imperialismo, porque, en definitiva, nosotros vivimos en toda la ciudad, no hay un edificio de apartamentos de la ciudad, ni hay cuadra, ni hay manzana, ni hay barrio, que no esté ampliamente representado aquí. Vamos a implantar, frente a las campañas del imperialismo, un sistema de vigilancia colectiva revolucionaria y que todo el mundo sepa quién es y qué hace el que vive en cada manzana; y qué relaciones tuvo con la tiranía; y a qué se dedica; con quién se junta; en qué actividades anda (Gell Noa, 2007, p. 54).

En una reflexión posterior decía que los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) habían nacido del fuego mismo de la lucha revolucionaria, como respuesta fulminante de masas al terrorismo contrarrevolucionario (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Efectivamente, en los barrios, cuadras y manzanas el pueblo se organizó en comités para vigilar e impedir que pudieran moverse los contra-revolucionarios para realizar sabotajes y terrorismo. Inicialmente se formaron 7 mil comités de base concebidos como retaguardia de la defensa contra los enemigos de la Revolución, apoyaron al frente militar formando de inmediato 3,000 brigadas sanitarias y reclutaron

milicias. En pocos meses se habían agrupado 500 mil miembros en decenas de miles de comités.

Los CDR pasaron su primera prueba cuando ocurrió la invasión de Playa Girón, paralizaron a los contrarrevolucionarios demostrando su capacidad de vigilancia y continuaron alertas en los años más peligrosos. Desde entonces y hasta la actualidad, los vecinos organizados son responsables de su propia seguridad y constituyen una de las dimensiones de la defensa del país. El punto de partida fue el intenso ánimo popular con que se acometió la transformación, desde los primeros días los comités dieron expresión a esa energía.

En abril de 1961 el gobierno estadounidense organizó un desembarco de 1,500 mercenarios en Playa Girón, que iba a ser apoyado por alzamientos internos. La invasión se proponía consolidar una cabeza de playa donde serían transportadas personalidades “que constituidos en gobierno solicitarían el reconocimiento y apoyo de Estados Unidos y demás naciones del continente” (Zanetti Lecona, 2013, p. 276-277).

La defensa militar los derrotó en 60 horas de combate a la vista de la escuadra norteamericana. Costó 150 muertos y centenares de heridos. Alrededor de 1,200 mercenarios fueron hechos prisioneros, sin incluir las bajas mortales. Desde la retaguardia los CDR dieron apoyo logístico, en todo el país los Comités desmantelaron a los grupos subversivos, arrestaron a 20 mil de ellos, incautándoles explosivos, armas y dinero; paralelamente los especuladores fueron vigilados. De esta manera, se impidió que suministrara apoyo a los invasores y se logró anular un potencial alzamiento interno previsto en los planes del enemigo.

Desde aquel momento y en los meses siguientes se vigiló al clero reaccionario que participaba en actos de sabotaje y provocaba la confusión bajo el pretexto de que no existía libertad de cultos. Así el imperialismo norteamericano sufrió la primera derrota militar en América Latina.²¹ En el orden interno, afirma Zanetti, “No solo se había

²¹ Según R. Rojas la oposición dentro de la isla articulaba varias decenas de miles en 1960-1961; añade que antes de la invasión la organización Directorio Revolucionario contaba con 6 mil conspiradores en el exilio y 20 mil dentro del país, entre ellos grupos católicos. De ahí la incongruencia del dicho de R. Rojas de que en las semanas previas se habían encarcelado a 100 mil personas.

derrotado la invasión, sino que con la detención de decenas de miles de sus colaboradores potenciales quedó virtualmente eliminada toda oposición en la isla” (Ramonet, 2016; Gell Noa, 2007; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

En los primeros días de la Revolución el terrorismo era organizado por batistianos pero pronto se volvió una política del gobierno estadounidense; en marzo de 1960 el presidente Eisenhower firmó una orden para promover el derrocamiento del gobierno en Cuba mediante una guerra civil para la que armarían a los exiliados cubanos. En los meses previos a la invasión de Playa Girón la CIA llegó a crear 300 organizaciones contrarrevolucionarias. De noviembre de 1961 a enero de 1963 hubo 5,780 acciones terroristas, entre los que hubo 707 ataques contra equipos industriales. En total causaron más de 3,500 víctimas, más de 2,000 mutilados (Ramonet, 2016; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

El gobierno de Estados Unidos no varió su estrategia de embargo y aislamiento; en 1962 se puso en marcha la Operación Mangosta que recrudecía los ataques y la formación de grupos alzados en preparación de una intervención directa que ya anunciaban las grandes maniobras de desembarco realizadas en Puerto Rico en abril de 1962. La Operación fracasó, los alzados fueron progresivamente eliminados, se canceló la insurrección sin que el gobierno estadounidense renunciara a las acciones violentas. “En tales circunstancias el gobierno cubano llegó a un acuerdo con la Unión Soviética para instalar en la isla misiles con ojivas nucleares” (Zanetti Lecona, 2013, p. 277-278).

La defensa del nuevo orden social y la puesta en marcha de profundas transformaciones fueron empresas acometidas por el pueblo, en ese esfuerzo estuvieron los Comités de Vigilancia, que luego se llamaron Comités de Defensa de la Revolución (CDR), una fuerza consciente y organizada de masas que abarcó todo el país (Gell Noa, 2007; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

La respuesta a las agresiones externas e internas fue rápida, en 1962 ya se habían creado 30 mil Comités en La Habana y 107 mil en todo el país, con al menos 10 miembros cada uno y los había hasta 100 miembros. Cuarenta años después, hacia el año 2000, la membresía llegaba a aproximadamente de 7 millones 600 mil miembros (personas mayores

de 14 años de edad), agrupados en 133 mil comités (Morales Campos, 2010; EcuRed, Comités de Defensa de la Revolución, s.f).

CDR vehículos de transformación social

El derrumbe del Estado no creó un vacío, tomaron su lugar las fuerzas armadas y la coalición de organizaciones revolucionarias y las organizaciones sociales existentes, entre ellas comités populares. José Matar Franyie, primer coordinador nacional de los CDR recordaba que estos asumieron “funciones que debía cumplir el Estado, tareas de carácter administrativo y económico, a un costo ínfimo y sin el empleo excesivo de burócratas, de acercamiento de las masas al Estado sin perder su condición de “organización de masas amplia y política”. Del mismo modo los definió Fidel Castro, era una “nueva forma de organización de masas”, de “enlace entre las masas y las instituciones de poder revolucionario”, expresión de la conciencia de la necesidad del cambio. Su carácter transformador se reveló en su carácter de vehículo de progreso, de incorporación de las masas a las gestiones productivas y de elevación de sus niveles técnico, cultural y de conciencia, de reforzamiento del colectivismo, de relaciones de cooperación en el trabajo y de ayuda mutua, eran la “escuela de educación laboral y moral de los trabajadores” (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

El desarrollo de la Revolución se extendió a la vida política, social, económica y cultural hasta los territorios más apartados, apoyándose en la incipiente estructura territorial de los CDR; desde el inicio emprendieron las tareas de transformación que se iban añadiendo a la función de vigilancia. Una de las primeras responsabilidades que asumieron los CDR, desde septiembre de 1960, fue la organización de la defensa civil mediante un organismo llamado Vigilancia y Orden Público, más tarde se transformó en el Frente de Defensa Popular, cuya meta era alistar a cerca de un millón de miembros. Fue una experiencia de formación política e ideológica de la población, que generó la conciencia de la capacidad para movilizarse de manera organizada. Gracias a esa capacidad pudieron hacerse cargo de tareas de protección de bienes y recursos confiscados, y a todo lo que significara protección frente a

huracanes, incendios, sobre todo a resolver las necesidades prioritarias (Carballido Pupo & Ávila, 2008, p. 114-115).

Los CDR nacieron con una función de fuerza, al ocuparse de funciones de defensa la organización adoptó ciertas pautas militares, como la disciplina y el orden en la acción. De hecho, la articulación de los CDR con las instituciones de defensa militar era permanente, se puede hablar de una sociedad dispuesta a defenderse militarmente, una envoltura que años después conservaba el mismo significado: la campaña “Guerra de todo el pueblo” (1988); los CDR agrupados en zonas se desdoblaron en “Zonas de Defensa,” encargados de resguardar a la población civil en caso de peligro.

En respuesta a la invasión en Playa Girón, abril de 1961, se proclamó el carácter socialista de la Revolución, una apuesta al futuro que tendría que crear muchas cosas, por delante la educación política. A esa tarea se incorporaron los CDR, formaron el Frente de Instrucción Revolucionaria (agosto de 1962), en todos los niveles de la estructura se nombraron responsables de impulsarla; se impartieron cursos, formaron seminarios y círculos de instrucción (Carballido Pupo & Ávila, 2008). Este Frente se complementaba con el Frente de Propaganda y Cultura nacido a la par de los CDR; por las urgencias del momento (1961-1962), principiaron solo con propaganda, más tarde se diversificaron hacia actividades artísticas y culturales. Su misión era desarrollar la conciencia social y la politización (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

La enseñanza de la batalla de Playa Girón llevó a los CDR a ocuparse del desarrollo de actividades deportivas entre la juventud. En septiembre de 1961 añadieron a las demás actividades el Frente de Deporte y Recreación que actuaría en todos los lugares del país. En 1963 el responsable nacional de los CDR, Jesús Herrera, declaraba que el objetivo era preparar una juventud fuerte y sana, apta para la defensa del país, además de ser un vehículo de proselitismo (Carballido Pupo & Ávila, 2008). La vigilancia motivó la formación de concejos de voluntarios para realizar tareas tan específicas como cuidar que en los espectáculos deportivos no se jugara dinero, evitar la sustracción de implementos y la disciplina de los espectadores.

Las necesidades de la defensa llevaron a los CDR a trabajar en la re-taguardia en tareas de cuidado de la salud popular, formaron brigadas sanitarias, que dieron lugar al Frente de Salud Pública creado en julio de 1961. Este frente reunía a los pobladores, las audiencias populares sanitarias, para crear conciencia sanitaria. De esos años parte lo que se convertirá en una tarea permanente, trabajar en la vacunación contra la poliomielitis, el combate a la difteria, tétanos, paludismo y labores de higiene en las comunidades. Todo esto se reforzó con la creación de escuelas populares de salud. Un año después del triunfo de la Revolución, enero de 1961, relacionada con el estado de alerta frente a la amenaza de invasión estadounidense, se emprendió la campaña de donación de sangre, en la que tomaron parte los responsables de salud de los CDR. En los años siguientes se adoptó como práctica permanente de valores culturales, de altruismo, solidaridad e internacionalismo, porque se continúa donando a otros países afectados por catástrofes y conflictos (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Durante los tensos días de la Crisis de Octubre de 1962 se realizó un censo escolar que reveló la existencia de 979 mil analfabetos, 23.6% de la población mayor de seis años, de los que 80% habitaba en zonas rurales. A partir de esa información se lanzó la campaña de alfabetización (1962) con la meta de erradicar en un solo año el analfabetismo. La campaña de alfabetización movilizó a todo el pueblo, en primer lugar a 250 mil personas, entre ellas 100 mil estudiantes de enseñanza media y superior que partieron a las zonas rurales, en esa labor los jóvenes de las ciudades tomaron conciencia de las difíciles condiciones de vida de los campesinos. Los CDR contribuyeron con toda la estructura territorial adquirida: 100 mil alfabetizadores populares, aulas, hospedaje de alfabetizadores, seguimiento de los estudios, organización de bibliotecas populares, salas de lectura. Con ese fin se organizaron en un Frente de Alfabetización, que posteriormente se denominó Frente de Educación.

En diciembre de 1962 Fidel Castro declaró que el país estaba libre de analfabetismo; meses después se estatizó la educación privada incluyendo las escuelas religiosas.

Al concluir esa etapa, continuaron apoyando el plan de Seguimiento y Superación de Educación Obrera y Campesina, denominado Batalla

por el Sexto Grado, hubo un movimiento para que los Comités apadrinaran escuelas con el propósito de apoyar actividades docentes y extraescolares (Gell Noa, 2007; Morales Campos, 2010; Rojas, 2015; Zanetti Lecona, 2013).

En los primeros días del triunfo de la rebelión enfrentó el saqueo en varios planos realizado por los partidarios de la derrocada dictadura. En enero de 1959 se creó el Ministerio de Recuperación de Bienes Malversados, encargado de recuperar, incautar y administrar los bienes de las personas vinculadas a la dictadura. La reforma urbana tomó forma cuando el 14 de octubre de 1960 se promulgó la Ley de Reforma Urbana y su responsable, el Concejo Superior de la Reforma Urbana, en el que participaban representantes de organizaciones sociales. En julio de 1962 se responsabilizó a los CDR de realizar el censo nacional de viviendas y locales comerciales, incluyendo la tarea de impedir la sustracción de muebles y otros objetos de las viviendas y locales dejados por las personas que abandonaban el país. Una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue reducir los alquileres de las viviendas, la Ley de Reforma Urbana limitó la posesión a una vivienda por familia, los arrendatarios se convertirían en propietarios. Los CDR fueron partícipes en esas reformas, entre sus líneas de trabajo estuvo la creación del Frente de Reforma Urbana; en 1961-1962 colaboraron en la vigilancia de la entrega de las casas confiscadas a los más necesitados, además de proporcionar seguridad en las viviendas y resolver permutas (Gell Noa, 2007; Carballido Pupo & Ávila, 2008; Harnecker, 1979).

La emigración de los opositores al nuevo régimen planteaba diversas preocupaciones, los CDR debían vigilar sus actividades, impedir que repartieran sus bienes a familiares y amigos, vendieran o cambiaran sus viviendas y pertenencias; en los inventarios que se hacían a los emigrantes, debían estar presentes dos cederistas acompañando a los oficiales de inmigración. Tales funciones suscitaban descalificaciones de los opositores, como Maida Donate, quien afirmaba la apropiación privada de los bienes de los que salían del país, primero se daban en premio a los revolucionarios más conocidos, eventualmente eran comprados a precio de descuento, o como regalo a sus superiores (Donate, 1996).

El saqueo era un problema serio, de ahí que se adoptara la medida de defensa económica de retirar de circulación los billetes de 500 y 1,000 pesos, denominaciones que sacaron del país por millones los funcionarios de la dictadura emigrados, y que podían ser empleados contra el nuevo gobierno; esos billetes eran impresos en Estados Unidos, de hecho la moneda estaba en manos enemigas. En abril de 1959 la impresión de billetes se encomendó a Checoslovaquia, una vez recibidos se dieron dos días para canjearlos en ciertos centros, tarea en la que participaron los CDR enlistando a los vecinos que lo hacían y vigilando los centros de canje (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Las comunidades jugaron un papel destacado en la empresa constructiva del nuevo orden social con la singularidad de que el trabajo voluntario se organizó a escala nacional, práctica muy diferente en países capitalistas donde el voluntariado se abre paso de manera fragmentaria y en pequeña escala. Se insertaron en planes de importancia nacional o de índole general, pero también en la solución de problemas de escala comunitaria, los batallones de trabajo voluntario laboraban simultáneamente en grandes y pequeños proyectos. Desde el punto de vista del diseño político, se estaba formando un sistema en el que los CDR compartían la toma de decisiones con los distintos niveles del Estado, así como en fábricas, talleres, centros de trabajo y en la economía agropecuaria.

El trabajo colectivo contribuyó a evitar que se perdieran cosechas por falta de fuerza de trabajo y al mismo tiempo a aumentar la producción. Los CDR trabajaron en las cosechas de maíz, café, chapeo, siembra de frijol y otros cultivos; crearon jardines productivos y fue notable su participación en los años sesenta en la campaña de reforestación y producción agrícola, de la que fue ejemplo el Cordón de La Habana. Importaba especialmente el corte, alza y recogida de la caña de azúcar, los CDR respondieron incorporándose a la denominada Primera Zafra del Pueblo, y así continuaron haciéndolo en las zafra posteriores. El 26 de julio de 1969, el XV aniversario de la Revolución, se lanzó la ambiciosa consigna de alcanzar una zafra de 10 millones de toneladas de azúcar, también a esa campaña aportaron sus brigadas de trabajo (Morales Campos, 2010).

En las comunidades los Comités trabajaron en la construcción de caminos, edificación y reparación de escuelas, limpieza de las calles, reparación de aceras y bacheo de calles, zanjas para tuberías y refugios antiaéreos. En momentos como la Crisis de octubre de 1962 los puestos de trabajo de los combatientes movilizados fueron ocupados de forma voluntaria por cederistas (Gell Noa, 2007; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Cuando el gobierno norteamericano endureció el embargo económico y bloqueó la exportación de grasas comestibles a Cuba (mayo de 1961), los CDR, la Federación de Mujeres y otros organismos emprendieron un plan de distribución equitativa en las comunidades, además de vigilar la distribución de alimentos, basándose en un censo de necesidades de la población. Hasta entonces el comercio estaba en manos privadas, aprovecharon la situación para lucrar, expender de manera no equitativa y hacer campañas contrarrevolucionarias. La especulación y acaparamiento empeoraban la escasez de productos de primera necesidad. Esta situación fue enfrentada con la organización social del comercio, los CDR comenzaron a realizar el control y distribución de abastecimientos con vistas a implantar el sistema de racionamiento, con ese fin se realizó un censo de consumidores, en La Habana se registraron un millón 600 mil consumidores y se entregaron 450 mil libretas de racionamiento con las que se garantizaba un mínimo de productos a las familias; también se repartieron tarjetas para la adquisición de prendas de vestir y otros artículos. Esta tarea contribuyó al desarrollo de una cultura de resistencia, pero sobre todo a una cultura de equidad social (Gell Noa, 2007; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Una vez que el Ministerio de Comercio Interior adquirió la capacidad para hacerse cargo de la distribución, quedó como único responsable, con lo que se disolvieron las juntas provinciales y comisiones municipales, su lugar lo ocuparon las Oficinas de Control de la Distribución de los Abastecimientos; los CDR se limitaron a las tareas de fiscalización de la distribución equitativa de alimentos por los establecimientos comerciales. Esta tarea emprendida por los CDR incrementó la cultura de resistencia contra el bloqueo (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

El Frente de ahorro surgió en un contexto de falta de divisas para importar bienes de los países capitalistas y del saqueo de capitales por la clase capitalista; había necesidad de recuperar materias primas. El ahorro social trajo un beneficio adicional, se dio un cambio en el consumismo característico de las sociedades capitalistas con su cauda de consecuencias perjudiciales. Esa tarea suponía asumir responsabilidades individuales y colectivas de manera permanente, se recolectaron envases de vidrio, metales y otras materias, el ahorro de agua y energía eléctrica, así como evitar la contaminación por residuos sólidos y de otro tipo.

Desde los primeros meses de 1959 la Revolución comenzó a construir un nuevo orden de equidad social, drásticamente se redujeron las diferencias económicas y étnicas; se sucedieron una serie de cambios estructurales con los que daba los primeros pasos la revolución: la expropiación y reparto de la tierra, la reducción de las diferencias salariales, reducción de impuestos y extensión de la gratuidad de los servicios. El modelo de economía capitalista semicolonial fue siendo sustituido con el desarrollo de empresas estatales, entre ellas los ingenios azucareros, estatización de la banca, de empresas y del comercio privado, con el programa de formación de cooperativas y estatización de las propiedades de los pequeños agricultores. En todo ello los CDR encontraron su significado.

La energía social se volcó sobre distintos frentes de actividad, respondieron a diversas urgencias de la economía y necesidades colectivas con trabajo voluntario. En general, los Comités trabajaron en todas las tareas de importancia en el país. Solo el pueblo organizado podía atender todas esas tareas, en un momento de formación del nuevo Estado con precariedad de recursos. En fin, esta ha sido la fórmula para elevar la calidad de la vida cotidiana de las comunidades y las personas, experiencia de la que otros pueblos pobres tienen mucho que aprender (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Democracia popular

Los imperativos del enfrentamiento externo-interno produjeron un rasgo esencial del sistema político, la férrea unidad del pueblo en torno a Fidel Castro. Esta noción de unidad abarca todo el sistema social en construcción, unidad popular, sindical, de las organizaciones sociales y de las organizaciones políticas vencedoras, de la sociedad y del Estado. O. Zanetti dijo sobre este fenómeno, “la convicción de que el poder centralizado y la exclusión de la diversidad política resultaban vitales para la supervivencia de la patria caló profundamente en el imaginario popular (Zanetti Lecona, 2013).

Los CDR por su versatilidad en diversas tareas de beneficio social y comunitario fueron un soporte de la transformación social, y al mismo tiempo un organismo de unidad y movilización de masas ligado al liderazgo político. Asumieron la defensa y la construcción de un nuevo orden, han sido parte constituyente, si la Revolución hubiera sido derrotada sería por la previa derrota de la organización popular.

En la celebración del primer aniversario de los CDR Fidel Castro los caracterizaba como un organismo nuevo que llenó una necesidad en tareas concretas que no podían cubrir otras organizaciones, como los sindicatos responsables de la producción. Con la mira puesta en su constitución como organización nacional de masas, les encomendó continuar haciendo una labor de proselitismo. Estas palabras contenían un sentido estratégico: los pueblos tienen que defenderse por sí mismos (Gell Noa, 2007).

A fines de los años sesenta del siglo xx, la democracia directa ejercida por la población en distintas esferas era una realidad, en la organización cívica, sindical, militar y en política nacional, y había aprendido a confrontar las agresiones y la escasez provocada por el gobierno estadounidense. Los CDR junto a los sindicatos, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (fundada en enero de 1961), la Federación de Mujeres Cubanas, y otros organismos de masas, construyeron las bases del poder popular. Era un proceso constructivo de una institucionalidad muy diferente a los regímenes encerrados en la llamada democracia representativa donde la sociedad organizada está

ausente en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder. Las organizaciones sociales unificadas por sectores se expresaban políticamente como gobierno, a través de una fuerza política unificada en lo que sería el Partido Comunista, y todos convergían en un mismo liderazgo, un sistema de identificaciones mutuas.

Haciendo un balance de la primera década León y Acosta deducen que el involucramiento masivo “tuvo una función educativa y de desarrollo de un sentido de pertenencia, a la vez que se constituía en vehículo de difusión de la ideología revolucionaria”. La participación social cobró un sentido que no había tenido, la población organizada, hasta entonces marginada, ocupó el lugar de los partidos y organizaciones disueltos (León & Acosta, 1998).

El proceso revolucionario lo podemos resumir en dos direcciones, el proyecto constructivo orientado a la satisfacción de necesidades humanas y un tipo nuevo de sistema político. El comandante Fidel Castro definía la “democracia proletaria”, al comienzo de 1962, como “un sistema de gobierno a través de instituciones nuevas, sobre todo a través de sus masas organizadas, como ya vienen actuando cada vez más en Cuba, donde las masas tienen cada día más tareas [...] asignadas por el Estado Revolucionario [...]”. Entre esas tareas que acometían especialmente los CDR estaban la distribución equitativa de aquellos artículos que escaseaban, impedir la especulación y resolver muchos de los problemas relacionados con los barrios. Sin los CDR se hubiera tenido que armar un gran aparato burocrático.

En otra ocasión precisó el concepto de “democracia proletaria” en curso: “Nuestra sociedad futura debe ser una sociedad de trabajadores donde no haya una clase parasitaria”. La misión permanente de la Revolución era trabajar sin tregua por el objetivo histórico de vencer el subdesarrollo y el atraso cultural y técnico acumulado durante siglos de dominación colonial e imperialista (Gell Noa, 2007).²²

Los rasgos esenciales de la nueva institución pueden resumirse de la siguiente manera en términos de V. Listov: los CDR se convirtieron en

²² Charla con periodistas extranjeros. Discurso en la Plaza de la Revolución José Martí, el 28 de septiembre de 1967.

una organización permanente, con una estructura bien definida, representativos y dotados de un espíritu democrático; la diversidad de sus funciones “sugiere la idea de que son el embrión de organismos locales de autoadministración popular” (Carballido Pupo & Ávila, 2008, p. 208). En la actualidad se espera que vuelvan al modelo original.

En los primeros años de la Revolución, los Comités llenaron un vacío, ya que la mayor parte de la población no contaba con formas asociativas vecinales ni otras. Desde sus inicios se articularon en una estructura nacional, una cualidad que es el talón de Aquiles en otros países. La clave fue la asociación en barrios, pronto se extendieron por todos los territorios, en las poblaciones rurales, incluso en las granjas y centros de trabajo.

Organización de masas

La forma de organizar la acción colectiva debe ser vista como proceso por el que voluntarios formaban un grupo, reunido constantemente para acordar el trabajo.

El crecimiento incesante de los Comités ciudadanos, a la par de la multiplicación de tareas fue una empresa que se extendía por todo el territorio del país, las pequeñas unidades se fueron articulando en las regiones. El binomio actividad-organización significa la ejecución de los acuerdos tomados en asamblea, consensos cada vez más articulados en escalas más amplias. Una dinámica permanente entre la decisión y ejecución, en suma, la democracia directa. En los primeros tres años la estructura evoluciona en el proceso de experimentación.

Sin partir de una experiencia previa de organización, con una organización sencilla los Comités proliferaron en los barrios, centros de trabajo y zonas rurales; el rápido crecimiento demandó coordinación, se crearon los llamados grupos con entre cinco y diez Comités y sus respectivos representantes; después dieron lugar a los Comités de Zonas dotados de una dirección colectiva. En octubre de 1961 una reunión nacional acordó uniformar la organización definiendo una estructura articulada: los Comités de base se agruparon en zonas, estas en distritos municipales, a su vez integradas en cada provincia

y finalmente comandadas por una dirección nacional. Para darles cohesión política se acordó elevar el nivel ideológico de todos sus miembros.

Los Comités funcionan mediante reuniones de sus miembros donde se discuten los asuntos del vecindario (por ejemplo, distribución de materiales de construcción para reparar viviendas, limpieza de calles y aceras, desabasto...) y actividades generales en los frentes antes descritos. En cada CDR hay tres cargos principales: presidente, vicepresidente (antes organizador) y responsable de vigilancia, a propuesta de los asistentes se eligen en votación directa a mano alzada; para la ratificación del responsable de vigilancia se debe consultar al responsable de la zona respectiva (agrupa a varios CDR), y al funcionario del Ministerio del Interior correspondiente a la zona; en la tarea de vigilancia intervienen todos los miembros del Comité. Las directivas se renuevan periódicamente en todo el país a convocatoria de la Dirección Nacional y bajo la supervisión de una comisión del comité central del Partido.

Un aspecto del carácter civil de los CDR era su auto sostenimiento, desde su inicio los CDR contaban para sus gastos con las cuotas voluntarias de los miembros, lo que permitía retribuir a los dirigentes con un modesto salario; en su tercer año de existencia se estableció una cuota regular de 25 centavos mensuales, para su administración se nombraron responsables y una línea de trabajo que se llamó Frente de Finanzas (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

La etapa expansiva del proyecto constructivo, 1962-1970

Situación nacional

La primera etapa de la trayectoria de la Revolución va de 1959 a 1971, se caracteriza por la transformación de la población que pasó de ser espectadora a ser participante dentro de la estrategia de movilización del gobierno; se tomaba parte en la actividad política no como miembro de un partido sino en calidad de revolucionario, en condiciones de igualdad. El involucramiento masivo se canalizó a través de

organizaciones sociales territoriales y sectoriales, mismas que cumplieron un papel educativo en la formación del sentido de pertenencia e identidad, a la vez que fueron un vehículo de difusión de la ideología revolucionaria. El cubano experimentaba un protagonismo social que no había tenido nunca (Gell Noa, 2008; León & Acosta, 1998).

Los momentos característicos de esta etapa son tres: la alianza con la URSS, el monocultivo y la institucionalización del sistema político. Para romper el cerco que mantenía el gobierno estadounidense, Cuba naturalmente optó por la alianza estratégica con la Unión Soviética y demás países socialistas. A fines de los años sesenta la estrategia apostó a la acumulación de capital basándose en el monocultivo de la caña de azúcar, proyecto que fracasó al no poder cumplir con la meta de producir 10 millones de toneladas de azúcar en la zafra de 1969-1970. En cuanto a la forma del régimen, se caracteriza por la institucionalización de los órganos del Estado que habían surgido en el proceso revolucionario, proceso formalizado con la Constitución de 1976, vigente con reformas hasta el presente.

En los primeros tres años la Revolución cubana se consolidaba en medio de graves peligros externos, la prioridad era la defensa pero al mismo se construía el nuevo orden apoyándose en organizaciones fundamentales, los sindicatos se reorganizaron, se formaron las Milicias Nacionales Revolucionarias, la Federación de Mujeres Cubanas, los movimientos campesino y estudiantil. La participación ciudadana apenas comenzaba con buzones para que los ciudadanos se expresaran y se iniciaba la organización de grupos vecinales que tomaron forma con los Comités de Defensa de la Revolución (CDR).

La organización social, política y militar era apremiante, tenía que contender contra las constantes agresiones provenientes del exterior con apoyo de los sectores que habían sostenido la dictadura y de los intereses económicos estadounidenses. Baste recordar que la Organización de Estados Americanos expulsó a Cuba en la Conferencia de Cancilleres en Punta del Este, acto que fue respondido con la unidad activa del pueblo refrendada por un millón de personas en la Asamblea General Nacional del Pueblo de Cuba, que aprobó la célebre Segunda Declaración de La Habana (Gell Noa, 2008).

Para defenderse de una inminente invasión militar estadounidense el gobierno cubano obtuvo el apoyo militar de la Unión Soviética, incluyendo misiles nucleares de mediano alcance. En octubre de 1962 el gobierno de J.F. Kennedy respondió disponiendo el bloqueo naval de la isla. La crisis de octubre se resolvió con el acuerdo unilateral del gobierno soviético, Jrushchov propuso a Kennedy retirar los misiles nucleares de Cuba si los EU hacían lo mismo en Turquía; finalmente ambos gobernantes acordaron el retiro de los misiles y que ni el gobierno estadounidense ni sus aliados latinoamericanos invadirían. Nada de esto fue consultado con Cuba. No obstante Estados Unidos mantuvo el bloqueo y demás medidas agresivas políticas, económicas y militares. La crisis de octubre de 1962 aceleró la organización popular y las brigadas de defensa, el Comandante Fidel Castro dio la orden de Alarma de Combate, cientos de miles de milicianos acudieron a la defensa (Ramonet, 2016; Gell Noa, 2008).

Terrorismo

Las agresiones estadounidenses fueron constantes desde el triunfo de la Revolución y continuaron a lo largo de la década de los sesenta; algunos ejemplos entre los miles de esos actos se describen de manera resumida a continuación. Fue descubierta una banda de saboteadores financiada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que intentaba paralizar el transporte urbano. Una banda contrarrevolucionaria asesina a un brigadista, su jefe fue ejecutado. Son capturados los culpables del sabotaje a una tienda nacionalizada. El Tribunal Revolucionario que juzgó a los mercenarios de Playa Girón los sentencia con la pérdida de ciudadanía cubana y a pagar indemnizaciones por 62 millones de dólares o en su lugar recibirían condenas a 30 años de prisión.

- En abril es ajusticiado el asesino de un maestro. Un grupo contrarrevolucionario asalta las oficinas de Prensa Latina en Nueva York. Un grupo incendia el edificio en construcción del Banco Nacional de Cuba. Una nave de la Marina de Guerra es atacada por un barco pirata procedente de EU y asesina a tres tripulantes.

- Tres agentes de la CIA acusados de asesinato son capturados con la colaboración de CDR, fueron ejecutados. Soldados de la base militar norteamericana asesinan a un pescador. Colaboran CDR en la detención de los asesinos de un miliciano.
- En octubre, en plena crisis de los misiles, es derribado un avión espía norteamericano U-2 cuando volaba sobre el territorio. Es detenido el jefe principal de la CIA en el país, ex oficial de la dictadura. Es asesinado un cederista. En enero de 1963 son asesinados en actos diferentes tres niños. Es asesinado el presidente de un CDR. Capturan a una banda de saboteadores y espías que operaban desde la base militar norteamericana de Caimanera. Una banda asesina a un responsable de Vigilancia. Asesinan contrarrevolucionarios a un campesino miliciano (Gell Noa, 2008).
- En los meses de febrero-marzo de 1963 fueron atacados por grupos mercenarios dos barcos pesqueros; ocho mercenarios fueron detenidos cuando intentaban desembarcar armas en la costa cubana. Agreden a una embarcación de cabotaje. Es aniquilada una banda contrarrevolucionaria. Naves de guerra yanquis hostigaron a los barcos pesqueros cubanos. Son aniquiladas tres bandas contrarrevolucionarias. Son capturados los integrantes de una banda de contrarrevolucionarios (Gell Noa, 2008).
- En abril de 1963 fueron liquidadas dos bandas contrarrevolucionarias. Ataca una refinería un avión que procedía del norte. Fueron liquidadas en Matanzas otras dos bandas contrarrevolucionarias. Mayo: un avión de la marina de guerra norteamericana abrió fuego sobre obreros cubanos y soviéticos que trabajaban en la búsqueda de petróleo. Aviones procedentes de EE. UU. penetraron en la provincia de Las Villas y fueron repelidos por la artillería. Julio: fueron juzgados y fusilados dos criminales contrarrevolucionarios autores de un asesinato, además de un espía de la CIA (Gell Noa, 2008).
- Septiembre: atacan aviones piratas procedentes del norte, un ingenio azucarero.
- Octubre-noviembre: es atacado y destruido un aserradero por un barco pirata. Se captura a un grupo de mercenarios que trataron de entrar por la costa procedente de un buque operado por la CIA. Se

incautan bultos postales venidos de EE. UU. conteniendo explosivos enviados por la CIA. Son sentenciados a muerte agentes de la CIA junto con otros cinco contrarrevolucionarios que asesinaron a un miliciano. Diciembre: agentes de la CIA hundieron una lancha torpedera de la Marina de Guerra (Gell Noa, 2008).

- 1964, febrero: fueron secuestrados cuatro pesqueros cubanos con sus 38 tripulantes por la Marina de Guerra de EE. UU. Es atacado el ingenio azucarero por un barco pirata yanqui. Es denunciado el lanzamiento de sustancias extrañas sobre el territorio nacional. Fue ajusticiado un agente de la CIA que era funcionario del Ministerio de Comercio. Fue herido un soldado guarda frontera por disparos efectuados desde la Base Naval de Guantánamo. La defensa antiaérea derriba un avión que arrojó una bomba sobre un ingenio azucarero. Es asesinado un soldado fronterizo por infantes de la marina de guerra norteamericana que dispararon desde la Base Naval de Caimanera (Gell Noa, 2008).
- En 1964-1965 los CDR fueron el mejor aliado y colaborador de la Seguridad del Estado en la batalla ideológica contra religiosos y personas que tomaron templos para realizar actos de provocación y confusión entre los creyentes. Fueron detenidos 53 integrantes de una banda de espías entre ellos pastores bautistas.
- 1965: Fueron fusilados tres agentes de la CIA que se proponían sabotear buques de la Marina Mercante. Un avión lanza bombas contra la termoeléctrica en construcción y otras instalaciones (Gell Noa, 2008).
- 1967: capturan a tripulantes de una lancha que sacó del país a 45 personas, algunas de ellas murieron ahogadas. 1968: Estalla una bomba en una valija procedente de Estados Unidos en la Administración de Correos de La Habana, hubo cinco heridos. Son capturadas y arrestadas 18 personas que componían una red de espionaje de la CIA. Fueron detenidos los autores de un sabotaje a un almacén de tejidos (Gell Noa, 2008).
- La tripulación de un buque pesquero repele la agresión hecha por elementos del gobierno de Venezuela. Desembarca un grupo de mercenarios procedentes de Estados Unidos, cuatro milicianos

mueren y dos fueron heridos, los mercenarios fueron muertos o capturados. El ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Raúl Roa, denuncia, en nota enviada al gobierno de México, que el agregado de prensa de la embajada de México estaba al servicio de la CIA (Gell Noa, 2008).

- 1970: Fueron hundidas dos embarcaciones pesqueras cubanas y secuestrados sus tripulantes por la organización contrarrevolucionaria Alfa 66. Los pescadores fueron abandonados en las Bahamas. Miembros de los CDR participaron en la captura de ocho mercenarios contrarrevolucionarios (Gell Noa, 2008).

Gracias a la vigilancia militar y ciudadana los ataques fueron disminuyendo paulatinamente, aunque ya en ese tiempo se comentaba que las actividades delictivas comunes hacían el juego a los enemigos políticos.

Vigilancia

Los ejemplos mencionados muestran a un país asediado pero capaz de reducir los ataques externos y la contrarrevolución interna. El acontecimiento más significativo en el periodo 1962-1970 fue la Crisis de Octubre y el comienzo del bloqueo. La estrategia de defensa se orientó hacia dos frentes, el ejército del pueblo y la vigilancia con respuesta inmediata a cargo de las organizaciones sociales, entre ellas los CDR.

Ante la posible invasión en octubre de 1962 se crearon 12,075 brigadas con 309,666 miembros, se construyeron refugios antiaéreos, se impartieron cursos de primeros auxilios y se confeccionaron camillas. Cederistas voluntarios (jubilados, amas de casa, estudiantes) reemplazaron en la producción a los combatientes que marcharon al frente. Por iniciativa de los habitantes de las zonas rurales se fueron creando en cada Sección del territorio las patrullas de vigilancia y orden público, mientras en las zonas urbanas se mantuvo la guardia de los Comités, a las que ahora se añadían las patrullas. En ese contexto, iniciando 1963 se puso en práctica el plan de Defensa Popular de los CDR, dirigidos por responsables en las provincias; se crearon miles de brigadas dedicadas

a auxiliar a la población en caso de un ataque armado, y paralelamente se creó la Escuela Nacional de la Defensa Popular con alumnos que enviaban las provincias.

Este plan se mantuvo ese año y el de 1965, a las patrullas se agregaron las llamadas “rondas” de vigilancia (creadas en 1964); se notaba cierta fatiga, la vigilancia tuvo un descenso en la participación y el índice se redujo a 80%. Desde 1966 se dieron cursos a los cuadros de mando de la Defensa Popular, dando énfasis al estudio del modo de operar del enemigo, y se mantuvo la prevención de los delitos contrarrevolucionarios y comunes. En apoyo a las Fuerzas Guarda fronteras fueron creados los destacamentos Mirando al Mar, que consistía en la vigilancia cederista de las costas. En conjunto la vigilancia cubría decenas de miles de objetivos.

La vigilancia de los CDR tenía tres categorías en 1988: guardias a nivel de cuadras, rondas y patrullas, contaba con programas para tiempo de paz, estado de alerta, alarma de combate y en caso de ciclón. El mando comprendía al jefe del CDR y responsables de evacuación, vigilancia, salud pública, propaganda, refugios y máscaras. Este mecanismo se reforzó todavía más en 1970 con el Plan de Trabajo Conjunto con el Ministerio de las Fuerzas Armadas, cuya finalidad era la formación patriótica-militar de la juventud. Con todos estos componentes la participación social organizada se había vuelto compleja no solo por el vínculo institucional en el sistema militar, sino por su extensión a todo el territorio y a toda la población (Gell Noa, 2008).

Pero había otros muchos aspectos de la actividad, los llamados frentes de los que se hablará más adelante, formando un entramado organizativo de responsabilidades ciudadanas que modelaban un nuevo sistema de cohesión de la sociedad en su conjunto. Baste decir que a mediados de 1970 estaban integrados 1, 577,288 cederistas.

El resultado del modelo estaba a la vista, así lo evaluaba Fidel Castro en 1970:

Como consecuencia de todo esto, la actividad contrarrevolucionaria en este año, ha disminuido sensiblemente con relación al año pasado. ¡Ya no pueden impunemente penetrar en nuestras escuelas, romper los libros, destrozarse banderas! ¡Ya no pueden impunemente

quemar escuelas, almacenes, donde se guardan las ropas y los alimentos de nuestros hijos, de nuestro pueblo! (Gell Noa, 2008, p. 289).

Inicios del poder popular

El concepto de poder popular se refiere al gobierno, al principio se concebía como un modelo de organización de la sociedad desde las pequeñas asambleas de cuadra y áreas territoriales que eligen en asambleas a delegados a instancias de gobierno local, responsables del cumplimiento de los planes locales y nacionales. Los representantes tenían un estrecho vínculo con la base social de cada demarcación, como lo muestra el hecho de que en 1966 se realizaron asambleas de rendición de cuentas en los 294 municipios del país; en 1967 más de 5,000 asambleas habían elegido a sus delegados al Poder Local (Gell Noa, 2008).

Dicho vínculo entre la población y la instancia local de gobierno abría una perspectiva de trabajo incalculable bajo la consigna: “Todas las tareas del Poder Local, son tareas de los CDR”. El nuevo modelo de democracia era concebido, según lo resumió Fidel Castro, como “una magnífica forma de enlace entre las masas y las instituciones del poder revolucionario”, no eran instituciones abstractas, sino surgidas de la realidad, que iban más allá del formalismo liberal. Decía: “La experiencia nos ha enseñado que cuando se ha hecho a la inversa, que cuando el esquema de la organización responde realmente a las necesidades reales, siempre el resultado ha sido muy distinto.” No estaban construyendo un Estado burocrático sino un Estado social, que debía derrotar el burocratismo, todavía presente supuestamente en niveles medios de la administración, no en los altos niveles (Gell Noa, 2008).

Según esta concepción expresada por Fidel Castro, el punto de apoyo principal del Poder Local son las masas:

Para materializar este concepto se plantea la existencia de los delegados. Estos, que ostentan la representación directa de las masas, mantienen la necesaria vinculación entre el pueblo y la dirección del Poder Local; constituyen sus ojos y sus brazos en cada barrio rural o urbano, en manzanas y cuadras, es decir en todo lo que es la vida y acción del pueblo. Ellos recogen el sentir de las masas, comprueban sus

necesidades, detectan las deficiencias, y lo que es fundamental, las organizan y movilizan en el cumplimiento de las actividades dirigidas al mejoramiento social (Gell Noa, 2008, p. 239).

En la práctica faltaba mucho para vencer el burocratismo que se daba no solo en la administración del Estado sino también en la relación con el Partido Comunista y al interior de las organizaciones. A fin de corregir esa tendencia la Dirección Nacional de los CDR propuso la campaña “Opiniones del Pueblo” (1970), la cual recogería opiniones entre los miembros con vistas a una reunión del Partido con las organizaciones de masas; la cuestión había surgido de la crítica a las administraciones locales por su negligencia para dar respuesta a las inquietudes de las comunidades; se criticaba la falta de participación de los responsables de los organismos en las asambleas; a falta de esos intermediarios los comités de zonas no podían dar respuesta a los problemas planteados por los vecinos y enfrentaban su irritación; se mencionaba, por ejemplo, la casi nula atención y recursos por parte de los organismos en el Frente de Cultura.

El hecho es que bajo la calificación de burocratismo se estaba produciendo un distanciamiento del aparato político. El propio Fidel Castro reconocía que eran problemas surgidos en el proceso, pero que en su mismo curso se iban creando los mecanismos de decisión para resolver los problemas planteados por la base en la cuadra, en las ciudades y en el campo. El objetivo de fondo era reconducir el proceso revolucionario, la representación de las organizaciones sociales por distritos sería “una formidable escuela de Gobierno; donde millones de personas aprendan a asumir responsabilidades y a resolver problemas de Gobierno”.

Todas las deficiencias fueron tratadas por el Buró Político del Comité Central del Partido Comunista reunido con los dirigentes nacionales y provinciales de las organizaciones de masas. Ahí se concluyó que faltaba un mecanismo articulador entre base social y administración, el problema se resolvería creando una instancia intermedia, el Distrito, responsable de canalizar el dinamismo de las masas, como ya se comenzaba a experimentar en dos provincias.

Según la Dirección Nacional de los CDR la organización por distritos garantizaría el proceso de democratización, en algunas ciudades

el distrito se concebía como poder de las organizaciones sociales, “de manera que se (les) empiecen a pasar una serie de funciones que no tienen que ser funciones del Estado central”, cada miembro de las comunidades tendría el deber de preocuparse por cualquier cuestión que le ataña, “velando como cosa propia del buen funcionamiento de todos los servicios, colocándose (...) a la cabeza de cuanta actividad beneficie a la comunidad desarrollando la iniciativa y el sentir del pueblo” (Gell Noa, 2008, p. 299).

El Distrito era una instancia submunicipal intermedia entre las poblaciones y el gobierno municipal o Poder Local, anticipa la descentralización y lo que será en 1992 el Concejo Popular; en esta primera versión hay una presencia más directa de las organizaciones sociales, en primer término los CDR, que después se vuelve difusa.

Devolver el protagonismo a la sociedad que le quitaba el Partido, eso es lo que se entiende de la aseveración de Castro de que “el papel de nuestro Partido, entiéndase bien, no puede ser ni podrá ser jamás el de sustituir a la administración, ni el de sustituir a las organizaciones de masas, sino el de dirigir ese fenómeno, el de dirigir ese proceso, el de dirigir esa formidable revolución de masas”.

La corrección de los vicios de la distribución del poder ameritaba una redemocratización del sistema político, implicaba la participación mucho más directa de las masas (trabajadores, pobladores, mujeres, estudiantes y campesinos) en las decisiones y en las soluciones de los problemas, una participación multifacética en todas partes. Evidentemente dicho distanciamiento debilitaba todo el sistema político, suponemos que esa era la razón del planteamiento estratégico que hacía Fidel Castro: “energizar a todo el mundo (...) ponerlo en tensión, en permanente tensión, en el esfuerzo por un mucho mejor trabajo en todas las actividades” (Gell Noa, 2008, p. 289).

Un partido unificado y una organización sin corrientes

Se transformaba la cultura política compitiendo con prácticas del pasado, entre ellas el “dirigentismo” y la competencia entre los grupos políticos que hicieron la revolución, y las Organizaciones

Revolucionarias Integradas (las ORI eran tres: Movimiento 26 de Julio, Directorio Revolucionario y Partido Socialista Popular), que actuaban como entidades coaligadas para gobernar. La diseminación de esa competencia amenazaba el carácter unitario de las organizaciones sociales.

La estrategia unitaria de defensa y desarrollo tropezaba con la lucha de tendencias dentro de la coalición de organizaciones revolucionarias que estaban en proceso de unificación. El Partido Socialista Popular, comunista pro soviético, formaba parte importante, había participado en la depuración de antiguos líderes sindicales, se hizo de la dirección de la Central de Trabajadores y contribuyó a la fusión de los gremios en las empresas en sindicatos únicos.

El proceso de fusión de las tres organizaciones revolucionarias era dirigido por Aníbal Escalante, quien favorecía la preeminencia de su partido (Partido Socialista Popular) en el aparato de dirección donde sus militantes llegaron a ser mayoría, relegando o excluyendo a los miembros de otras organizaciones. Era pues un factor divisionista, sectario se le llamó, en el proceso de formación del partido único (1960-1961). En 1962 Escalante fue destituido y detenido junto con otros 32 dirigentes acusados de conspiración. Esta pugna probablemente había contaminado a las organizaciones sociales y se relaciona con lo que se llamó sectarismo.

En el primer año de la creación de los CDR la prioridad fue extenderlos en todo el territorio, dar un marco organizado a la movilización popular, se trataba de proselitismo indiscriminado a gran escala, con los consiguientes problemas causados por la experimentación y por la reproducción de vicios arrastrados de la cultura política anterior.

Aparecieron líderes y personas que no se identificaban con la revolución, oportunistas y sectarios que impidieron el ingreso de ciudadanos desinformados y abrieron la posibilidad de que fueran objeto de la propaganda de los adversarios. El propio comandante Che Guevara censuró los vicios que se habían instalado en todo el país y debían ser separados de la organización: la separación de las masas, dogmatismo, sectarismo y burocratismo. Era más que sectarismo, era instrumento de una política, de privilegios, espíritu de casta, e iniciales ingredientes

de corrupción, de nepotismo, de favoritismo, de amiguismo, de oportunismo (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

La corrección fue una obra colectiva, en marzo de 1962 los CDR se enfrascaron en un proceso asambleario de crítica y autocrítica del funcionamiento, proceso que contabilizó 90,072 asambleas con la participación de 1, 574,894 personas. Se concluyó entonces que debería acentuarse la calidad sobre el crecimiento cuantitativo, lo cual implicaba una selección de dirigentes que respondieran a las exigencias de una política de empuje, decidida, dinámica, como la definió el comandante Fidel Castro.

El comandante resumió de la siguiente manera la crítica a prácticas que podrían echar a perder uno de los pilares del nuevo régimen. Decía:

...las masas de nuestro pueblo venían percatándose de una serie de anormalidades, de irregularidades y de cosas incorrectas (...) comprendía algo más que sectarismo; (...) era un problema en realidad de alejamiento de los principios del marxismo, era un problema de privilegios, era un problema de mezcla de extremismo por un lado con tolerancias por otro lado, de espíritu de casta, y hasta incluso iniciales ingredientes de corrupción, de nepotismo, de favoritismo, de amiguismo, de oportunismo, de toda una serie de cosas que configuraban todo este caso, de toda esa política que se estaba desarrollando (Carballido Pupo & Ávila, 2008).²³

No sabemos en qué proporciones ocurrían esas desviaciones, pero sí había una fuerza de base que abría paso a la profundización de los cambios. La dificultad provenía del personal humano no del gobierno, no podía culparse a un partido porque entonces no existía, ni una burocracia controladora. Pero una vez que se institucionalizó el régimen se crearon condiciones para la reaparición de estos fenómenos ya no dentro del liderazgo social sino en las instituciones.

²³ Discurso de Fidel Castro Ruz: «Algunos problemas de los métodos y formas de trabajo de las ORI», *Obra Revolucionaria*, Imprenta Nacional de Cuba, 27 de marzo de 1962.

La discrepancia al interior de las ORI debió traer consecuencias riesgosas ya que el comandante Fidel Castro dedicó varios meses al reordenamiento de los CDR. Alertaba contra deficiencias en su funcionamiento y llamaba a discutir las quejas contra algunos dirigentes de los comités:

... irregularidades cometidas por personas que se infiltran en los Comités (...) para medrar y, tal vez, para desorganizar". Llamaba a "luchar contra los errores en todas partes", en cada CDR, "tiene que elevarse la vigilancia colectiva del pueblo contra los errores, contra las injusticias, contra los privilegios, contra las cosas mal hechas (...) el pueblo tiene un sentido muy desarrollado de la justicia y él sabe apreciar perfectamente lo que está bien y lo que está mal" (Gell Noa, 2008, p. 8-9).²⁴

En el mismo sentido, Conrado Benítez, dirigente nacional de los CDR, hacía eco de las quejas de los militantes porque algunos dirigentes hacen chapuzas, se toman privilegios, cometen injusticias, "Nadie tiene derecho a ser injusto contra nadie, y nadie tiene derecho a cometer injusticias, abusos, atropellos contra nadie; y el que lo hace es un equivocado; ¡el que lo hace es un enemigo de la Revolución, y jamás encontrará la tolerancia de ningún hombre honesto de la Revolución!".

Probablemente estaban ocurriendo indicios de una diferenciación de los líderes como categoría dentro de un proceso que quería ser igualitario. Es lo que sugiere el señalamiento de Carlos Rafael Rodríguez, destacado miembro de la dirección política, decía que había quienes "con la mejor sana fe en el mundo, actúan con personalismo, actúan con una enfermedad muy corriente en nuestro país en estos días "el dirigentismo" (Gell Noa, 2008).²⁵

²⁴ Discurso pronunciado por Fidel Castro en el Teatro Chaplin.

²⁵ A fines de marzo de 1962 el Comandante Fidel Castro, también primer secretario de las ORI, en un informe televisado hizo una crítica a los métodos sectarios de estas y sus adversas consecuencias; acusó a Aníbal Escalante, miembro de la dirección nacional de las ORI de haber sido el inspirador de dicha política sectaria, razón por la que fue separado de ese cargo. El conflicto llegó a su término en 1968 cuando el grupo de Aníbal Escalante fue denunciado en el Comité Central del Partido por haber estado realizando "actividades contra

En la ruta de corrección del rumbo la Dirección Nacional de los CDR llamó en 1962 a desarrollar un proceso asambleario de crítica y autocrítica en todo el país, con los miembros y vecinos y en los centros de trabajo con sus compañeros, donde se expresarán las quejas sobre los comités o sobre la actuación de algunos de sus miembros. Los mismos dirigentes alentaban no solo el cambio de métodos, sino una depuración de los cuadros. Un dirigente proponía “ir sacando de cada comité a todo el que desprestigia al comité”, politiqueros y gentes malsanas. En la reunión del II Aniversario de los CDR, José Matar, coordinador Nacional de los CDR, habló sobre las debilidades a superar: “En nuestra Organización hay profundos vestigios de sectarismo. La depuración de nuestras filas de elementos malsanos es tarea permanente y diaria de nuestra Organización”. Efectivamente la campaña de crítica y autocrítica se llevó a cabo, según un informe se realizaron en todo el país 90,072 asambleas con la participación de 1,574,894 miembros y vecinos (Gell Noa, 2008).

Finalmente las organizaciones se fusionaron en 1963 en el Partido Unido de la Revolución Socialista, en 1965 tomó su nombre definitivo de Partido Comunista de Cuba. No era un partido de masas sino de cuadros, no se confundía con las organizaciones sociales aunque seleccionaba de ellas a sus mejores elementos, su función en el sistema era dar la orientación general, no suplía a las instituciones, las dirigía (Rojas, 2015; Zanetti Lecona, 2013).

Formación ideológica

No era posible descuidar a la más grande organización, por el contrario, debía perfeccionarse. En el mismo acto por el II aniversario de los CDR, Fidel Castro valoró la eficacia de los CDR para una serie de trabajos como en tareas de salud pública, censo de vivienda, abastecimiento; constituían el poder revolucionario de las masas, mostraban la

el Partido y la Revolución”. Algo de lo que sostenía Escalante era que en el Estado existía el gobierno unipersonal de Fidel Castro, que imponía su criterio a las masas. Escalante junto con 36 miembros de la “microfracción”. Fueron juzgados por un Concejo de Guerra.

capacidad del pueblo para organizarse, hasta entonces de manera espontánea. La organización, decía, “ha ido extrayendo sus cuadros de las propias masas”, no contaba desde el principio con un gran número de cuadros experimentados en actividades organizativas, “sino que sobre la marcha ha ido seleccionando miles y miles de hombres y mujeres de la masa, al descubrir cualidades de organizadores. Por eso se organizó la primera Escuela de Cuadros, lo que mejorará su estructura y su rendimiento.”

En efecto, comenzó a funcionar la primera escuela de dirigentes políticos de los CDR de cobertura nacional, sus primeros alumnos fueron seleccionados por las direcciones seccionales y las ORI. Su función era estudiar el funcionamiento de la vasta organización, los métodos de trabajo aplicables a los diferentes frentes de actividad y la estructuración de los numerosos comités, echando mano, se dijo, al “gran texto que es la vida diaria”. La organización requería de coherencia ideológica, allí se aprendería el significado histórico de la experiencia cubana, su historia, la posición del país en el contexto mundial y el modelo de sociedad socialista a perseguir; se estudiaría la crítica socialista al capitalismo y el imperialismo y la teoría del marxismo-leninismo (Gell Noa, 2008).

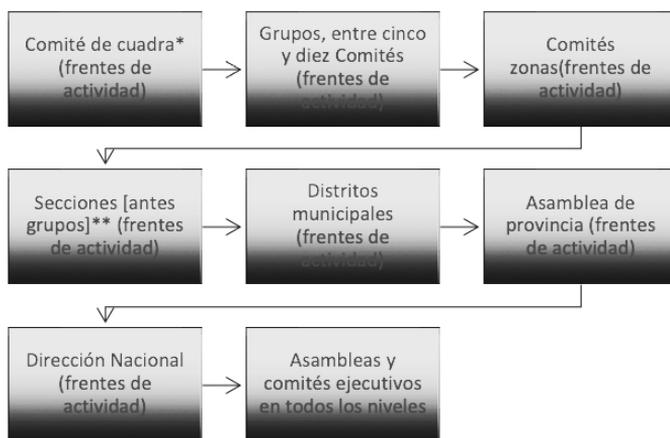
Se concibió como el nivel superior de un sistema mayor, cuya base era una vasta red de Círculos de Instrucción Revolucionaria (CIR), que estudiaban textos políticos, entre ellos la II Declaración de La Habana y el Manifiesto Comunista. Brotaron por todas partes, por ejemplo, en una provincia, en dos meses habían formado 176 círculos y 314 seminarios, con la asistencia de 4,486 alumnos, entre ellos los responsables de los Comités. Proliferaron rápido, en septiembre de 1962 los círculos de estudio eran 11,396 a los que asistían 1, 124,671 miembros; además se contaban en el país 1,600 seminarios a los que asistían 26,000 cederistas (Gell Noa, 2008).

A mediados de 1963 la instrucción revolucionaria contaba con los siguientes organismos: 568 Escuelas Nacionales de Instrucción Revolucionaria; 1,966 Escuelas Básicas de Instrucción Revolucionaria, 39,771 Círculos de Instrucción; se habían impartido 2,220 cursos para orientadores; 210,935 Círculos de Estudios. La suma de participantes fue de 255,460 cederistas. Según una evaluación, de septiembre

de 1964 a septiembre de 1995, el número de participantes en el estudio político osciló entre 650 mil y 700 mil, repartidos en 60,000 círculos de estudio, más otros 2,000 en Comités de Zona (Gell Noa, 2008).

En el IV aniversario de los CDR en 1994, Fidel Castro destacó que las escuelas de Instrucción revolucionaria habían contribuido a formar ideológicamente a cientos de miles de ciudadanos, pero ahora irían más lejos, se introduciría la enseñanza tecnológica, se incluirían las técnicas de producción. No sabemos el resultado de esto último, pero la formación política masiva mantuvo su papel clave en los años siguientes. Por ejemplo, se lanzó en 1969 una campaña masiva, la Ofensiva Ideológica, que incorporó al estudio político a 839,599 cederistas. Unos meses después, enero de 1970, ya sumaban un millón, y a fines de ese año llegaron a 1, 367,787 participantes en los círculos de estudio en las cuadras. Entre los textos que estudiaban estaban los de Fidel Castro y el pensamiento de Lenin (Gell Noa, 2008).

Figura 1. Evolución de la estructura organizativa



* Cada comité contaba con un presidente, un vicepresidente, un secretario de organización y responsables de cada frente.

** La sección agrupaba al principio hasta 60 comités, después se redujeron a 32; en zonas rurales y centros de trabajo 6 o 7 Comités integraban una Sección.

En 1962 había en el país 2,884 secciones, al reducirse de 60 a 32 comités, aumentaron a 3,726. Estas se agrupaban en 147 distritos (municipios), 6 Direcciones Provinciales y la Dirección Nacional. Esta última contaba con un coordinador, un organizador y los responsables de cada frente.

Por su parte la organización de los CDR fue evolucionando, comenzaron reuniéndose por grupos, sus representantes actuaron como vínculo con los organismos superiores, la magnitud de las tareas los rebasó, seguía la dispersión; entonces los grupos pasaron a ser Secciones, cada una contaba con una dirección colectiva aprobada por los miembros. Las actividades se dividieron por tareas, mientras nuevas se añadían otras se eliminaban al cumplir su misión. Inicialmente no contaban con la conducción de una instancia de coordinación superior. Finalmente la estructura tomó una forma coherente en orden a la amplitud territorial: comités, grupos (zonas), secciones, distritos, provincias y nación. El objetivo de extenderse y aumentar la membresía modeló una organización flexible. Para 1965 las Secciones habían aumentado, por lo tanto aumentó el número de distritos (municipales), que debían mejorar la comunicación con la base (Gell Noa, 2008).

Tal estructura directiva forma una especie de pirámide trunca de asambleas y comités ejecutivos en todos los niveles, que se distribuyen con un criterio territorial; desde el punto de vista democrático combina la forma directa en la base y la forma representativa (delegados) en los niveles directivos; a su vez, los representantes estaban sujetos a mecanismos de control por parte de la población. Los dirigentes tenían constantes plenos y reuniones para tratar temas, además de reuniones regionales de coordinadores de distritos, por ejemplo. Sin embargo, la organización no contaba con estatutos, había que esperar hasta el primer congreso.

En 1962 se realizaron más de 90 mil asambleas en todas las cuadras, centros de trabajo y granjas, con la participación de más de un millón y medio de personas; como resultado de ellas ingresaron a los CDR más de 400 mil personas, vecinos de las cuadras y trabajadores. El propósito fue reorganizar y depurar los CDR, que desembocaron en cambios

en la estructura orgánica. Las secciones se convirtieron en instancias intermedias de dirección; el rápido crecimiento rebasó la capacidad de los jefes individuales de sección que atendían a 60 comités, por lo que las secciones se redujeron a no más de 32 comités en los centros de trabajo y zonas campesinas donde existieran 6 o 7 comités que se agruparon en secciones. Los dirigentes fueron elegidos en asambleas de la demarcación, designando tantos responsables como frentes de trabajo que se atendían. Con estos cambios se incorporaron 30 mil nuevos miembros a las funciones directivas.

Los CDR cuentan con una estructura sencilla y práctica: un presidente, un secretario de organización y responsables de los distintos frentes como vigilancia, trabajo ideológico, educación, cultura, movilización, salud pública, ahorro, trabajo social y solidaridad. La estructura organizativa de los CDR es territorial y responde a la división territorial del Estado; en los niveles superiores La estructura comprende 2,884 secciones (o 3,726, con un promedio de 32 comités, según Ventura Carballido), 147 distritos (municipios), 6 Direcciones Provinciales y la Dirección Nacional, esta cuenta con un coordinador, un organizador y los responsable de los frentes mencionados (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

El empleo de la palabra masas es muy del siglo xx, tuvo en el campo sociológico un sentido de multitud indiferenciada, pero en la izquierda internacional se entendía como pueblo, conjunto, sociedad. En el caso que nos ocupa, la experiencia cubana es el reverso de una masa indiferenciada, es la sociedad organizada para la acción colectiva. En cuanto a los CDR, comienza agrupando a quienes sostenían la revolución y luego a sectores cada vez más amplios de partidarios, aspira a incluir a la mayoría del pueblo, están animados por la idea de crecimiento. La adhesión está motivada por un sentido de sociedad y de bienestar que era obra de ellos mismos. Cómo explicar el gran crecimiento de la militancia en los comités, quizás haya que mirar hacia la dimensión subjetiva del proceso, la gran emoción colectiva.

Es notable la cantidad de personas participando en la decisión-acción, un fenómeno relacionado con la capacidad para involucrarse en una diversidad de actividades.

Los datos provienen de distintos informes de la Dirección Nacional y de otras instancias y no siempre son coincidentes (Gell Noa, 2008; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

En cuanto al trabajo mismo las actividades se dividieron en frentes. Se definieron 17 frentes de trabajo: Coordinación, Organización, Finanzas, Cultura, Educación, Vigilancia, Reforma Urbana, Trabajo Voluntario, Administración Local, Salud Pública, Propaganda, Defensa Civil, Solidaridad con los Pueblos, Deporte y Recreación, Instrucción Revolucionaria, y Recuperación de Materias Primas. Esta división del trabajo se replicaba tanto en los Comités como en las instancias directivas.

A medida que se desarrollaba esta extensa organización aumentaba la necesidad de contar con recursos; por su calidad de organización social

Cuadro 1. Desarrollo de los Comités y de los miembros

Año	Comités	Miembros
1960	5,581	
1961	107,000	798,703
1962	90,072*	1,119,835
1963	104,425	1,656,195
1964	103,571	1,954,546
set.		1,800,000
1965	103,881	2,011,276
1967		2,215,319
1969	65,943	2,370,600 (3,073,046)
1970**	67,547	3,222,147

* Disminución por ajuste de la estructura

** Zonas 6,688, municipios 413, regiones 59. La meta para el siguiente año era llegar a 100,000 comités y 500,000 vigilantes.

y no estatal naturalmente debía costear sus propios gastos. Fue necesario que los miembros emprendieran campañas de financiamiento y se planificó el gasto. En todos los frentes de actividad la administración sería homogénea: responsables de la cotización en cada comité, sección, distrito, provincia y dirección nacional (Gell Noa, 2008).

Un paso más en el proceso organizativo fue la formalización con credenciales (carné) de la inscripción en los Comités. En esto también hubo una evolución, ya no se trataba del reclutamiento indiscriminado. Tomando la experiencia de las asambleas de crítica y autocrítica del año 1962, se adoptó un criterio de mérito, en reuniones amplias de vecinos o trabajadores se opinaba sobre los merecimientos para ser admitidos, decidiendo mediante votación. Tiempo después esa costumbre se trasladó al reclutamiento del Partido, las organizaciones proponían candidatos a ingresar atendiendo a sus méritos.

Fuera de un núcleo histórico, los sindicatos eran incipientes o no existían, por eso se crearon los CDR en los centros de trabajo, pero una vez que se desarrollaron los sindicatos se produjo una dualidad; cuando la Central de Trabajadores fue asentándose reclamó todas las funciones de un sindicato que se traslapaban con la actividad de los Comités; la separación era razonable y se resolvió mediante un acuerdo entre la Central de Trabajadores y la Dirección Nacional de los CDR, por el cual estos desaparecen (1966-1967) tanto en empresas como en dependencias estatales; las actividades cederistas se reubicaron en las zonas de residencia y muchos cederistas se incorporaron a las directivas sindicales (Carballido Pupo & Ávila, 2008; Gell Noa, 2008).

El concepto de movilización tan frecuentemente empleado encierra una gran variedad de actividades canalizadas en los frentes por tipo de actividad, pero a la vez trabajaban en múltiples tareas poco vistosas pero muy de tomar en cuenta, que también caen bajo la denominación de movilización: trabajos para las concentraciones masivas locales y nacionales, celebración de fechas históricas, miles de actos, mítines, elaboración de propaganda impresa, vallas, carteles, folletos, volantes, pancartas, asambleas de Información. Resulta sorprendente que tuvieran la capacidad de ocuparse de tantas actividades, de la selección de cuadros, de la educación política, cultural, técnica y militar; siempre

estuvieron presentes en actos de solidaridad, en esos años con Vietnam y Corea. Contribuyeron a las campañas de emulación, limpieza y embellecimiento de los barrios y poblaciones con el movimiento de Padres Ejemplares, donaciones de sangre, pruebas citológicas, vacunación antipolio, recogida de envases de cristal en especial de medicinas, atención a los reclutas del servicio militar y sus familiares, desarrollo de tareas de prevención.

El activismo social tenía un significado político fundamental porque era el proceso constructivo del nuevo régimen, así lo hizo ver en varias ocasiones el Comandante Fidel Castro. En la celebración del V aniversario (1965) explicaba que la fuerza de la revolución no decrecía con el transcurso de los años, el entusiasmo comenzaba a ser más consciente, más maduro. “Es evidente que las masas tienen una actitud instintiva hacia la Revolución, es evidente que las masas consideran la Revolución como algo suyo, algo muy suyo; y en realidad la Revolución es un fenómeno social en que las masas tienen una participación decisiva.”

Había una visión de una dinámica progresiva con metas cada vez más ambiciosas y al frente deberían estar quienes tuvieran las mejores cualidades.

En el VI aniversario (1966), el Comandante alentaba a seleccionar buenos cuadros que respondieran a esa política de empuje, agresiva, dinámica, decidida; gente incansable, infatigable, que a cualquier hora, de día y de noche, esté dispuesta a afrontar los problemas. “Vengan nuevos cuadros, vengan nuevas generaciones de hombres; promuévanse los más aptos; no se aferre nadie a los honores, ni a los cargos; que eso siempre ha costado muy caro a los pueblos” (Gell Noa, 2008, p. 161-162).

La capacidad de esa fuerza acumulada se puso a prueba con la ambiciosa meta de producir 10 millones de toneladas de azúcar, en ese propósito se invirtió toda la energía en los años 1969-1970.

En abril de 1970 Fidel Castro informó con franqueza que no se había alcanzado la meta de los 10 millones de toneladas de azúcar que absorbió todo el esfuerzo y recursos, aunque el logro fue enorme, 8.5 millones de toneladas, la mayor de la historia de Cuba. La estrategia económica centrada en esa meta ocasionó el descuido de otros productos, la pérdida de calidad, productividad y reducción del consumo.

Era previsible cierta frustración y desánimo que podría afectar los planes de desarrollo (Gell Noa, 2008).

En su consecución, se dejaron de lado los impactos negativos en el conjunto de la economía. Zanetti hace un recuento de esas consecuencias: fórmulas voluntaristas de gestión y organización del trabajo, descenso de la productividad, reducción de la oferta de bienes y servicios provocando un exceso de liquidez. El igualitarismo extremo fomentó el ausentismo que promediaba 20%. En el mismo sentido, Rojas sostiene que el aumento cuantitativo de la producción estratégica entre 1967 y 1971 hizo perder eficacia y calidad en los productos para consumo interno y externo, la productividad se deterioró y predominaba la ineficiencia. Los precios se congelaron, la subvención del Estado creció, desaparecieron las diferencias salariales al suprimirse los bonos y pagos de horas extra, aunque esto se compensaba con servicios sociales gratuitos. Se favoreció el igualitarismo pero también los mecanismos de racionamiento del consumo.

Las dificultades de la economía si bien se relacionaban con la estrategia de acumulación de capital, su origen principal era el subdesarrollo heredado y el bloqueo estadounidense; dos tercios de los trabajadores no eran calificados, no había suficientes especialistas para dirigir la economía planificada, faltaban divisas, etcétera. De 1963 a 1970 se dio prioridad a la agricultura sobre la industria orientada a la especialización regional, sobre todo el azúcar, la ganadería y el níquel, según las previsiones del Che Guevara. Por encima de las carencias los sacrificios del pueblo eran realmente una victoria sobre el imperialismo, decía, se había ganado en la atención a las necesidades básicas, la política distributiva era equitativa, el racionamiento tenía ese significado, se avanzaba en el aumento moderado de los salarios, la emulación productiva y los estímulos al trabajo (Bambirra, 1974).

La economía azucarera al final de la década de los setenta no pudo ya ser la base del desarrollo socialista, pero se apostó teniendo en mente la independencia del país y hay evidencias de que así lo sintió el pueblo que experimentaba por primera vez la igualdad. La respuesta al fracaso de la zafra de los diez millones fue respondida con un cambio de estrategia que se llamó “Convertir el Revés en Victoria”.

reorientar el rumbo y fortalecer las organizaciones de masas con trabajo político y de organización. Los resultados se verán en las siguientes dos décadas.

Frentes de acción

Coordinación, planificación 1962-1970

El régimen cubano es original en varios sentidos, esencialmente porque es una revolución asumida por el pueblo en las distintas dimensiones de seguridad, economía, sociedad y todo lo demás; lo es también porque el sistema político está asentado sobre una democracia popular que une la dimensión institucional-estatal, el partido único y la sociedad organizada. La acción social se coordina con los organismos estatales y ambos siguen las orientaciones del partido. El Poder Popular en la esfera municipal es una pieza clave de esa democracia porque une la red de micro organización ciudadana en los barrios con el gobierno local, dando lugar a una forma de autogobierno de las comunidades. A su vez, el gobierno municipal pertenece al sistema institucional que va de la administración provincial al gobierno nacional.

Las estructuras de gobierno, administración pública y varias funciones del Estado no se erigieron como un poder burocrático separado de la sociedad, no solo en los campos de la economía y la defensa, de ello dan prueba los Tribunales Populares, las asambleas populares para seleccionar los candidatos a Jueces del Pueblo y su elección. También se observa la complementación cuando el Ministerio de Justicia se apoya en los CDR para la inscripción de nacimientos y legalización de matrimonios; asimismo el ensamble entre fuerzas armadas y funciones militares de las organizaciones sociales se vuelve notable. A su vez, se constata la cooperación entre el Estado y el pueblo en la conformación del Poder Popular basado en asambleas de selección de candidatos, para la rendición de cuentas, la planeación, etcétera (Gell Noa, 2008).

La actividad de los CDR solamente en los primeros meses fue espontánea y dispersa, pronto las urgencias nacionales impusieron un

orden unificado, le imprimieron un funcionamiento simultáneo y planeado desde el nivel nacional hasta los barrios, verdaderamente una planeación democrática para atender las necesidades chicas y grandes, particulares y generales, inmediatas y mediatas. Lo complejo del proceso de planeación consistió en combinar las iniciativas micro locales con las necesidades nacionales. La planeación nacional se propuso elevar de manera más o menos homogénea las condiciones de vida.

La estructura organizativa se habituó a la elaboración de planes y metas cada fin año y a lo largo de cada año se realizaron reuniones de evaluación de cada uno de los frentes (deportes y recreación, defensa popular, trabajo infantil, etcétera). Además, los representantes realizaban asambleas de coordinación por sectores concretos, por ejemplo, en 1968 se efectuaron 122 asambleas con los Administradores Populares (de los 35,652 establecimientos de variado tipo) en coordinación con el Poder Local; otro ejemplo fue el de las 65 plenarios de vigilancia.

La información recogida es irregular, incompleta y cambia los nombres de las mismas tareas; no es exhaustiva, por ello los datos que aparecen a continuación solo se refieren a tres años. No obstante, indican las tareas consideradas importantes en los años mencionados. Hay tareas que siempre se han hecho aunque no aparezcan en la fuente, como la educación, el ahorro, organización; de otras no conocemos su especificidad, como servicios y tareas generales. Lo importante es hacer notar el ordenamiento de las tareas prioritarias y secundarias, conforme a las circunstancias del momento unas tareas se vuelven prioritarias y otras dejan de serlo, pero todas son analizadas y evaluadas cuantitativamente en asambleas y reuniones directivas, no había pues subjetividad ni casualidad.

Cada nuevo frente tenía una etapa embrionaria no oficial y surgía por una necesidad social que propiciaba la propia dinámica de la Revolución o mediante la autogestión de sus integrantes. El dinamismo de las tareas hace difícil fechar el momento preciso de creación de los frentes de trabajo (Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Por nuestra parte hemos destacado algunos campos de actividad agrupando actividades diversas con el fin de dar un panorama de lo que puede considerarse como la obra constructiva de los CDR.

Cuadro 2. Tareas seleccionadas como prioritarias
(Gell Noa, 2008)

1966	1969	1970
→ <i>Vigilancia</i>	→ Vigilancia	→ Vigilancia
→ <i>Propaganda</i>	→ Defensa Civil	→ FAR
→ <i>Solidaridad</i>	→ Trabajo ideológico	→ Trabajo Ideológico
→ <i>Educación</i>	→ Salud Pública	→ Educación*
→ <i>Salud Pública</i>	→ Agricultura	→ Salud Pública**
→ <i>Reforma Urbana</i>	→ Información	→ Zafra
→ <i>Deportes</i>	→ Orientación	→ Labores Agrícolas
→ <i>Poder Local</i>	→ Poder Popular	→ Ahorro***
→ <i>Economía</i>	→ Ahorro	→ Organización
	→ Organización	→ Servicios
		→ Prevención Social****
		→ Tareas Generales

* Incluye Padres ejemplares, maestros de primaria.

** Incluye pruebas citológicas LPV entre otras.

*** Incluye recogida de envases de vidrio, de medicina.

**** Abarca eventos naturales, incendios, tránsito.

Los CDR agruparon a la parte más participativa de la población del país en el proceso transformador, al lado de otras organizaciones sociales y envueltos en una nueva cultura cívica, daban vida a la democracia participativa. A diferencia de muchos otros países donde la gente ha sido acostumbrada a esperar pasivamente la intervención del gobierno para resolver problemas cuya realización escapa al control de los ciudadanos, en Cuba la sociedad organizada puso manos a la obra en una variedad de tareas como no se ha visto en ninguna otra parte del continente americano. Por razones de brevedad solamente podemos mostrar los más importantes campos de actuación a manera de ejemplos y demostraciones.

Economía social y solidaria

Uno de los ámbitos de intervención de los CDR en la transformación del sistema social es la economía, del cual ha dependido su bienestar, bajo reglas de distribución con un sentido de equidad e igualdad.

El proyecto inicial de autosuficiencia alimentaria continuó en la década de los años sesenta; una serie de alimentos básicos fueron producidos por los trabajadores de los respectivos sectores productivos administrados por el Estado y con la ayuda de los CDR. En marzo de 1962 se emite la ley de abastecimientos que crea la Junta Nacional de Abastecimientos e implanta la Libreta de Control de Abastecimiento, donde se anotaba la dotación de productos racionados. Los CDR serían los fiscalizadores de la distribución de alimentos, en colaboración con las otras organizaciones de masas (Central de Trabajadores y Federación de Mujeres), coordinados con el Ministerio de Comercio Interior. A fin de que el reparto fuera equitativo se entregó una libreta a cada familia, que de inmediato fue repartida; tan solo en La Habana sus 19 mil CDR y otras organizaciones repartieron en el mismo mes 430 mil libretas.

En una época de bloqueo y escasez la población era muy sensible a las prácticas de acaparamiento y especulación que iban en sentido contrario a la exigencia de distribución equitativa, lo que explica el celo en la vigilancia sobre la especulación y los revendedores. La citada ley fijó una sanción de 180 días de prisión a los especuladores de productos agrícolas. Se dieron casos como en Ciego de Ávila donde los miembros de los CDR pusieron a disposición de los tribunales a varios especuladores por ocultar gran cantidad de artículos de primera necesidad. En otra población, San Luis, se recuperó en la residencia de un latifundista gran cantidad de artículos de consumo y armas (Gell Noa, 2008).

Fue tan eficaz la intervención ciudadana en la distribución equitativa y ordenada que dio tiempo al gobierno para hacerse cargo de esa tarea. En septiembre de 1964 desaparecieron el Frente Cederista de Abastecimiento y las Juntas de Abastecimiento cuando la administración fue asumida por el nuevo Ministerio de Comercio Interior (Gell Noa, 2008).

El trabajo voluntario es el motor de los CDR, desde su nacimiento, todas las actividades se realizan voluntariamente por los participantes, incluidos los dirigentes, aunque había profesionales asalariados. Se puede decir que la sociedad adoptó la noción de trabajo voluntario porque tomaba en sus manos la solución a sus necesidades. Considerando que la aportación individual era dispareja se introdujo la idea estratégica de la emulación socialista en el trabajo voluntario, un mecanismo de valoración a la vez que de competencia en el trabajo, premiada con una serie de distinciones al mérito. Esta fue primero una iniciativa tomada por la Central de Trabajadores en 1963 y se extendió a los CDR y a todas las organizaciones convirtiéndose en una política para todos los años posteriores.

En el decenio 1962-1971 la orientación era elevar la producción y la productividad, lo que implicaba luchar contra el ausentismo y el despilfarro apelando al espíritu patriótico de cumplimiento en el trabajo. Una plenaria del Frente de Trabajo adoptó esa orientación y en los meses siguientes se realizaron reuniones de las instancias directivas para evaluar sus resultados. En 1962 se llegaron a formar 3,500 batallones de trabajo voluntario con 103 mil participantes (Gell Noa, 2008).

Algunos casos entre tantos ilustran esa campaña. Un caso fue la colaboración en la cosecha de frijol negro sembrado por una cooperativa; los CDR de un barrio de San Luis, provincia de Pinar de Rio, formaron un batallón de voluntarios para trabajar en una cooperativa. En Cabañas el comité distrital cederista creó batallones de trabajo voluntario para ir todos los domingos a cortar hierba y cosechar productos. En Cifuentes sesenta miembros de los CDR, CT, UJC y FMC, laboraron 240 horas en la cooperativa cañera. Otros 23 cederistas trabajaron en una finca de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.

En el periodo 1962-1965 grupos de voluntarios colaboraron en las cosechas de azúcar, café, maní, algodón, maíz, frijol, boniato, papa, plátano, frutos menores, granos y otros productos agrícolas, además de otras actividades como limpiar de hierbas los campos sembrados. Fue importante la campaña en 1967-1968 de erradicación del marabú, una planta que se convirtió en plaga. Una tarea indispensable fue el trabajo voluntario de carga y descarga de vegetales y frutas en los centros de

recepción, realizada en coordinación con el Ministerio de Comercio Interior (Gell Noa, 2008).

En 1962 los cederistas movilizados en las cosechas fueron más de 300 mil, pero la suma de los movilizados en la agricultura en el periodo 1960-1965, fue de 8, 082,548 jornadas de cuatro horas. En una década, hasta fines de 1970, los CDR habían movilizado hacia las labores de la zafra y otros planes provinciales del Poder Popular 7, 868,601 de personas.

En 1960, los Estados Unidos habían suspendido la compra de azúcar a Cuba, en su lugar no había otro mercado que el soviético. El proyecto de industrialización del país dependía de la exportación de azúcar que era la principal fuente de divisas, pero los precios eran oscilantes; en los años 1961, 1962 y 1963 la producción bajó de 6.5 millones de toneladas a 4.8 y 3.8 (Bambirra, 1974). La V Zafra del Pueblo alcanzó 6.1 millones de toneladas, nivel solo alcanzado en 1952 y 1961; pero el más grande proyecto de la estrategia económica fue la meta de 10 millones de toneladas en 1970.

El compromiso de los CDR con la producción de azúcar fue creciente, en todo el país trabajaron para garantizar las zafras del Pueblo III, IV, V y siguientes; los cederistas aportaron en promedio 2 millones de jornadas, de 4 horas cada una. Un caso lo ejemplifica, 93,000 cederistas del regional Tunas-Puerto Padre aportaron 235,000 horas de trabajo voluntario. En Holguín se aportaron 80 mil horas de trabajo voluntario en 1968. La suma de trabajo voluntario en una década fue de 16.1 millones de horas voluntarias en la agricultura, y 14 millones de horas en tareas planeadas por el Poder Local.

En todas las zafras contaron con brigadas de trabajadores voluntarios, por ejemplo, en Baire, provincia de Oriente, los obreros de una empresa junto con la Unión de Jóvenes, la Federación de Mujeres y los batallones de los CDR trabajaron en los campos de caña, también emprendieron la muy útil tarea de recoger las cañas caídas al ser transportadas a los ingenios, o que se caían en los centros de acopio y patios, causando una merma; adicionalmente hacían una labor ideológica concientizando a los chóferes, tractoristas, maquinistas y carreteros a fin de evitar el reguero de caña.

Desde la zafra de 1966 se añadió una colaboración poco mencionada pero indispensable, los jubilados militantes de los CDR trabajaron voluntariamente en la tarea de limpieza de los albergues de las brigadas de cañeros y de otras que trabajaban en tareas agrícolas; el reconocimiento recibido los estimuló para que en la VII zafra de 1967 ampliaran la ayuda en asuntos prácticos como lavar sus ropas, zurcir-la, dar servicios de peluquería, compostura del calzado, etcétera. En la retaguardia ocuparon voluntariamente las plazas de los movilizados hacia la zafra y daban atención a los familiares de los movilizados (Gell Noa, 2008).

La mayor parte de las jornadas rendidas en la agricultura por los miembros de los CDR estuvieron dedicadas a la siembra, fertilización, corte y recogida de caña, pero realizaron otras muchas tareas: cosechas de cítricos, café y otros cultivos; además en infinidad de obras de embellecimiento, higienización, limpieza de calles, patios y solares yermos, atención a áreas verdes, bacheo y reparación de aceras y calles, brigadas de construcción, las cuales repararon y construyeron casas, escuelas, etcétera (Gell Noa, 2008).

En el sector industrial en los años 1964 y 1965 se alentó el trabajo voluntario en las empresas. Un ejemplo, en las salinas de Maternillo, Camagüey, la Administración Regional, la Escuela de Montadores, los CDR y la CTC municipal, recogieron 786 toneladas métricas de sal. Las salinas fueron abandonadas por sus antiguos dueños y la Administración Regional las rescató. Otra industria apoyada por los cederistas y miembros de otras organizaciones fue la del tabaco, en la provincia de Las Villas en 1970 participaron en la siembra y zafra tabacalera apoyando a la Empresa Cubana del Tabaco; movilizaron 69,283 cederistas distribuidos en 45 centros de trabajo. Durante los años 1962-1970 los CDR continuaron ayudando en muchas industrias y talleres, fábricas textiles, de galletas, de fósforos, de refrescos, unidades de servicio, etcétera, y esto en cada uno de esos años.

La organización del consumo social y de implementos para las obras sociales impulsó la socialización de empresas privadas hasta entonces no alcanzadas. En 1962 se nacionalizan las peleterías, tiendas de ropa y ferreterías; los CDR seleccionaron personal para administrarlas; en

apoyo a estas medidas los CDR realizaron actos, mítines y propaganda, con lo que inhibían la reacción de los afectados. En ese mismo 1962 los CDR ayudaron a inventariar las pertenencias de los exiliados y de quienes solicitaban irse del país en coordinación con la Dirección Nacional de Recuperación de Valores del Estado. En octubre de 1963 se promulga la Ley de Reforma Agraria que nacionaliza las fincas de más de cinco caballerías; posteriormente (agosto de 1967) el gobierno encomienda a los CDR la aplicación de un censo de ganado mayor (vacuno, caballar, asnal y mular) (Gell Noa, 2008).

Un paso más en el camino de la socialización se realizó en marzo de 1968 cuando el comandante Fidel Castro convocó a desarrollar una profunda Ofensiva Revolucionaria dirigida a la eliminación de los restos del capitalismo, en particular los comercios privados. Enseguida más de 50,000 (o 58 mil) establecimientos privados (sector artesanal y pequeño comercio), fueron intervenidos. Numerosos servicios se hicieron gratuitos, se eliminó el límite de la jornada laboral, se abolieron impuestos y procedimientos económicos calificados de burocráticos. Oscar Zanetti confirma que con esto se transfirió “al Estado la responsabilidad de brindar los más diversos servicios requeridos por la población”, lo que hubiera requerido una numerosa burocracia, pero no menciona que alrededor de 30,000 cederistas se convirtieron en administradores populares de estos comercios y quizás otras organizaciones aportaron ese tipo de administradores además de los gobiernos municipales; esta apreciación está inducida por la completa ausencia en su estudio de análisis de la participación de las organizaciones sociales (Gell Noa, 2008; Zanetti Lecona, 2013).

Ahorro

Cuando los sostenedores de la dictadura huyeron del país en 1959, saquearon los recursos del Estado causando escasez de divisas necesarias para importar insumos, una penuria que agravó el bloqueo. En esa situación, el país se vio obligado a practicar varias formas de ahorro. Una de ellas buscó capitalizar la banca aunque de manera modesta; en enero de 1963 los CDR y el Banco Nacional acuerdan

impulsar una campaña de ahorro bancario popular. En marzo se abrieron 124,700 nuevas cuentas. En 1964 ya se habían abierto 425 mil cuentas con depósitos de 11.5 millones de pesos; al año siguiente se fijó la meta de ahorrar 30 millones de pesos y un millón de cuentas (Gell Noa, 2008).

Debido a la escasez de combustible y a excesos en el consumo de energía eléctrica, se emprendió una Campaña Nacional de Ahorro del Fluido Eléctrico; en 1968-1970 se había ahorrado una cantidad considerable de toneladas de petróleo. Los CDR contribuyeron a esa campaña con reuniones (audiencias) masivas en pueblos y ciudades, seleccionaron activistas que promovieron el ahorro de energía eléctrica mediante las Patrullas Clic, enseñaron a los usuarios a leer los medidores de consumo con el fin de que hubiera autocontrol del consumo (Gell Noa, 2008).

Cuadro 3. Ahorro de materias primas

Envases de cristal recuperados	
1962	8,930,673
1963	11,655,885
1964	14,792,802
1965	6,651,483
1966	2,619,678
1968	102,217,635
1969	46,738,510
1969	34,000,701 (pomos de medicina)
1970	52,405,117
1962-1970	360,737,527
Papel y cartón	
1966	871,000 (libras)
1968	71,000 (toneladas)
1970	69,286 (toneladas)

La población era consciente de la falta de recursos y de la importancia de recuperar materias primas que se importaban, lo que se reflejó en actos muy sencillos, individuales y grupales. Se recuperaban productos metálicos, estampillas de correo, envases de cristal, envases de productos medicinales, papel y cartón, monedas y objetos de plata, divisas y sellos postales. El sentido de responsabilidad social exigió un trabajo organizativo para crear depósitos en los barrios, concentrarlos por áreas más grandes, transportarlos, clasificarlos, contarlos, limpiarlos y transformarlos. Un ejemplo de imaginación solidaria fue la utilización del cartón para fabricar tejas, que luego se enviaron a los lugares donde los ciclones destruyeron los techos de las viviendas, además de la recolecta de ropa, calzado y enseres para los damnificados.

Las cifras que aparecen a continuación muestran los resultados del esfuerzo de las personas y comunidades tan solo en envases, cartón y papel.

En los primeros diez años los CDR acopiaron 69,286 toneladas de papel y cartón, y se dejaron de talar aproximadamente 1,177,862 árboles. En 1971 el Frente del ahorro se convirtió en una secretaría dentro de los CDR, en coordinación con la recién creada Empresa de Recuperación de Materias Primas. El reciclaje tuvo inmediata aceptación social, más aún porque se asoció con el mejoramiento sanitario y la limpieza del entorno, con la creación de jardines, viveros y el embellecimiento del hábitat. Se puede decir que mostró el camino de la defensa en gran escala del medioambiente sano desde el ámbito local y la educación ambiental se asimiló como una práctica colectiva.

Reforma urbana

Los primeros pasos de la reforma urbana se dieron con la confiscación de los inmuebles abandonados en la huida de los partidarios de la dictadura, con todo y muebles y enseres. Así surge el Frente de Reforma Urbana de los CDR en lo que trabajaron junto con la Central de Trabajadores. En 1962 este Frente y el Concejo Superior de la Reforma Urbana acordaron realizar el censo nacional de viviendas y locales comerciales. Fueron censadas 938,921 casas y se pudo

conocer el número de inquilinos legales, ilegales, casas hipotecadas y deudores. En septiembre del mismo año los CDR, en coordinación con la Administración General de Recuperación de Valores del Estado, empezaron la tarea de evitar que los muebles y demás objetos de las casas que se desocupaban fueran sustraídos sin la debida autorización. De ahí que el frente de Reforma Urbana cambiara su nombre a Frente de Reforma Urbana y Recuperación de Valores del Estado (Gell Noa, 2008).

La entrega de viviendas a sus ocupantes implicaba un modesto pago que en un cierto plazo se convertían en su propiedad; sin embargo, el pago era irregular. Recuérdese que en 1959 se decretó la disminución de los alquileres que incidían en la pobreza de los habitantes. La tarea de presionar por el pago fue asumida exitosamente por los CDR, labor que mereció el agradecimiento de los funcionarios de la Reforma Urbana, porque sin ellos se hubiera tenido que armar un gran aparato burocrático. En ocasión del sexto aniversario de los CDR Fidel Castro elogió el apoyo de los CDR en la recaudación, gracias a ello decenas de miles de familias ya no pagaban alquiler (Gell Noa, 2008).

Con los recursos recaudados se financiaba la construcción de viviendas que, según informaba Fidel Castro, la mayor parte se hacía en el interior del país, con preferencia en la provincia de Camagüey, donde se dotaban a los trabajadores agrícolas de manera gratuita. El derecho a la vivienda era un beneficio moral de la Revolución que para el pueblo ha significado “por primera vez sentirse seres humanos, sentirse hombres, sentirse mujeres en todo el cabal concepto de la palabra; lo que ha significado dejar de ser la nada para ser algo. Porque en aquella vieja sociedad donde unos pocos lo eran todo, millones de seres humanos eran nada”.

Un nuevo Censo de Población y Viviendas se efectuó en 1970, los CDR participaron previamente en la campaña de propaganda y divulgación, aportaron personal como enumeradores, supervisores, jefes de enlaces, así como en la ayuda a la inmovilización de la población antes y después del censo (Gell Noa, 2008).

Trabajos comunitarios

Una actividad que fue cobrando importancia en apoyo a la autosuficiencia alimentaria fue la de crear huertos, primero en solares baldíos y luego en solares familiares; en Pinar del Río fue la dirección provincial de los CDR la que proporcionaba las semillas de hortalizas; en 1970 la provincia de Matanzas contaba 8 mil huertos caseros de una meta de 30 mil (Gell Noa, 2008).

En el entorno inmediato los comités por iniciativa propia los Comités reparaban y construían obras necesarias. En una población reconstruyeron un puente derrumbado, en un barrio construyeron una escuela, en otro reconstruyeron su escuela (1962). En un barrio los vecinos formaron un frente de construcción; en otro barrio un Batallón de Trabajo Voluntario construyó una escuela (1963). En la provincia de Santiago 43 mil cederistas formaron brigadas de ayuda a la construcción, y eso se repetía en otras provincias (Gell Noa, 2008).

Con trabajo comunitario en diversos lugares participaron en la introducción de agua a los hogares; en un barrio 400 vecinos hicieron zanjas de dos kilómetros de largo; igual hicieron los habitantes de otro barrio introduciendo dos mil metros de tubería e instalaciones en las viviendas; en la ciudad de Santa Clara abrieron zanjas e instalaron tuberías para la distribución de agua en distintas zonas (Gell Noa, 2008).

Mucho enseñan las movilizaciones vecinales en cuanto a la educación vial; por ejemplo, 2,000 personas en la provincia de La Habana iniciaron la semana del peatón, mientras otros miles hacían lo mismo en el resto del país, incluso en los pueblos que carecían de semáforos; imponían multas “morales” a los infractores (1965); en los siguientes años continuaron haciendo las semanas de tránsito (Gell Noa, 2008).

Otro servicio comunitario de los Comités fue la prevención de incendios, dentro de una política nacional acordada entre la dirección nacional de los CDR y el organismo de Prevención de Incendios; trabajaron en la educación para prevenir incendios, pero también en la ayuda a damnificados por huracanes (Gell Noa, 2008).

El mejoramiento ambiental y el embellecimiento de las localidades ha sido una empresa acometida por la población en todo el país

desde sus inicios. Uno de los proyectos más grandes y celebrados fue el Plan de Arbolado en la Gran Habana, sembrando más de 100,000 posturas de árboles maderables en 1964, mismo que fue engrandecido en el Cordón de La Habana en 1968. Allí se construyeron viveros de café, frutales y árboles maderables. En Santiago de Cuba se hizo lo mismo en 1966, los voluntarios cederistas crearon el “cinturón verde” y sembraron 100 mil árboles. Los proyectos pequeños a nivel de cuadra importaban, se emprendieron planes de mantenimiento y creación de áreas verdes, así como para sembrar en estas áreas café, limones y otras plantas productivas. En una región se informó en 1967 que se habían sembrado 76,000 árboles, reparado 41 parques, se dio atención a 3,000 áreas verdes, se recogió basura y escombros y se hicieron campañas de limpieza (Gell Noa, 2008).

Los informes periódicos de lo realizado dan cuenta de la multitud de pequeños y grandes proyectos. En 1965 se informó que entre las obras sociales realizadas por los cederistas estaban la construcción de centros escolares, reparación de aulas, construcción de tiendas de pueblo, arreglo de calles y caminos, construcción de casas, pintaron 2,834 casas, arborización de zonas, saneamiento, reparación o construcción de locales de recreación, etcétera. En 1968 se seguía informando de las mismas actividades en muchos lugares, en un municipio se construyeron 100 casas, 17 escuelas, abrieron 14 pozos, construyeron seis puentes, limpiaron 834 cuadras e higienizaron 10 mil patios. A lo largo de la década se registra gran cantidad de pequeñas tareas de todo tipo de mejoramiento inmediato como las mencionadas: limpieza de espacios públicos, arreglo de calles, embellecimiento de pueblos, reconstrucción y pintura de escuelas y casas, limpieza de zanjas, arreglo de parques, jardinería, saneamiento, servicios públicos, etcétera. El paisaje de pueblos y ciudades se transformaba por obra de los vecinos. A nivel nacional los CDR habían aportado millones de horas de trabajo voluntario de 6, 892,124 mujeres, hombres y jubilados. En 1969 se adoptó la consigna “Todas las tareas del Poder Local son tareas de los CDR” (Gell Noa, 2008, p. 251).

Salud pública

Desde los inicios de la Revolución, pese a los escasos recursos y la fuga de 3 mil de los 6 mil médicos existentes en la isla, la población organizada se preocupó por las condiciones de salud, primero se priorizaron algunas enfermedades y después se fueron atendiendo otras. Las principales campañas en el periodo 1962-1970 fueron la donación de sangre, necesarias ante las constantes agresiones y la amenaza de invasión, la campaña contra la poliomielitis, las pruebas citológicas, distintas vacunaciones, campañas de divulgación en salud pública y de higiene.

Todo eso requirió formar personal capacitado, el Ministerio de Salud creó escuelas en las provincias, que dieron pronto resultados; en Pinar del Río la Dirección Regional de Salud Pública y los CDR de esta provincia informaba en julio de 1962 que ya contaban con 1,266 responsables de salud de los CDR graduados y había 2,683 cursando estudios; en la localidad de Palmira se graduaron 22 alumnos en Salud Pública. Paralelamente empezaron a funcionar 306 seminarios de estudios para vigilantes y educadores sanitarios, además de cursos destinados a la formación de instructores de Brigadas Sanitarias en 1962 (Gell Noa, 2008; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Todas estas actividades se agruparon en la estructura nacional en el Frente de Salud Pública de los CDR; una plenaria nacional dividió el trabajo en las siguientes comisiones: 1) higiene y epidemiología, 2) asistencia médica, educación para la salud, docencia médica media y servicio médico rural, 3) tuberculosis e higiene del trabajo, y 4) donaciones de sangre (Gell Noa, 2008).

Una extensa campaña puso a prueba la capacidad de acción planificada a escala nacional de las organizaciones de masas, coordinadas con el Ministerio de Salud Pública. Inició en 1962 con la vacunación de los niños contra la poliomielitis. Tan solo el primer día se vacunaron 656,871 niños, e hicieron un esfuerzo para que la vacuna llegara hasta los últimos rincones del país; concluyó habiendo vacunado a 2, 187,855 niños de 0 a 14 años. La Segunda Campaña Nacional Antipolio se realizó en marzo de 1964 con igual rapidez; los CDR y demás organizaciones sociales vacunaron a 2, 390,462 niños, el 100% en tres

días, de lo cual se sintieron orgullosos pues en el plano internacional la cota de vacunación era de 86%. El Ministerio proporcionó el carné de salud escolar y el carné de salud del adulto distribuido por la Central de Trabajadores. En adelante cada año se llevaron a cabo campañas de vacunación antipolio, y además se emprendieron nuevas campañas (Gell Noa, 2008).

En el segundo aniversario de los CDR el Frente de Salud Pública informó que habían llegado a las siguientes metas en todo el país: se crearon 943 escuelas populares de salud pública, con una asistencia de 13,712 alumnos y 779 profesores. Se celebraron 22,388 audiencias sanitarias a las que asistieron 384,033 personas. Por primera vez en octubre de 1962 se hizo un llamado al pueblo para que donara sangre con el lema “Sangre para la Patria”; la respuesta fue de 10 mil donaciones; en 1964 ascendieron a 30 mil donantes (Gell Noa, 2008).

En los primeros años se fueron añadiendo más tareas al Frente de Salud, los Comités participaron en campañas generalizadas aportando personal capacitado y locales para vacunar: II Campaña Nacional de Vacunación contra la Difteria, Tosferina y Tétanos (1962), campaña contra la gastroenteritis 1963, inicio de las pruebas citológicas para detectar precozmente el cáncer del cuello uterino (1966), campaña antimosquitos (1967) y la campaña de divulgación sobre la tuberculosis (Gell Noa, 2008).

Participaron en la campaña contra la fiebre porcina, campaña de vacunación antirrábica, en el censo de los perros. Por otra parte, se calculaba que había aproximadamente 30 millones de ratas en el país que representaban un problema de salud, por eso se emprendieron dos campañas de erradicación, con lo cual se esperaba reducirlas a 6 millones; para ello el Ministerio de Salud impartió cursos y orientaciones a cederistas que colaboraron en la tarea. Asimismo ayudaron en el Plan Experimental contra el mosquito *Aedes Aegypti*. Algunas de las epidemias fueron causadas por la guerra biológica emprendida por el gobierno estadounidense (Gell Noa, 2008).

El esfuerzo sostenido por años fue de grandes dimensiones como lo muestran los siguientes datos. En el caso de la polio los vacunados descendieron conforme se reducía el riesgo.

Cuadro 4. Frente de salud pública

Vacunación antipoliomielitis	
Año	
1962	2,216,022 (niños de 0 a 14 años)
1963	2,293,256
1964	2,450,360
1965	1,407,631 (niños de 5 a 6 años)
1968	939,992* (niños menores de 4 años)
1970	1,088,167 (niños de 0 a 9 años)
Pruebas citológicas/ LPV	
Año	Mujeres
1960-1965	128,210
1967	100,000
1968	212,633
1969	289,041
1970	181,161
Donaciones de sangre	
Año	
1962	8,109
1963	6,743
1964	8,128
1965	10,019
1967	4,100
1968	93,000
1969	102,417
1970	104,090 (más 47,494 para la campaña especial de ayuda a Perú)
1970	360,875 (Audiencias sanitarias)

* 93,6% de la población infantil.

Educación

Durante el período 1962 a 1970 los CDR impulsaron considerablemente la educación. Una línea de trabajo fue comprometer a los padres en la educación de los hijos, una relación padres-escuelas-comunidad; se aplicó el método de la emulación poniendo en movimiento lo que llamaron Padres Ejemplares por la Educación. El compromiso abarcó el acompañamiento en el estudio post-alfabetización, las actividades deportivas, recreativas y los CDR Infantiles.

En el segundo aniversario de los CDR y segundo de la nacionalización de la enseñanza, nuevas metas se propone la Revolución; sobre la base de la hazaña que representó la Campaña de Alfabetización (1961) se propusieron erradicar el analfabetismo residual que quedaba en algunas zonas del país y elevar los niveles de educación primaria. Era el inicio de una revolución cultural que ha continuado hasta la fecha. En aquel momento el proyecto arrancó desde lo básico, la alfabetización y el seguimiento para afianzar lo aprendido, tarea reforzada con círculos familiares de lectura (Gell Noa, 2008).

En cuanto a los adultos trabajaron en una campaña nacional de seguimiento y superación de la educación obrero-campesina y los cursos nocturnos, para ello los CDR decidieron apadrinar todas las escuelas de adultos. Aportaron maestros para las escuelas primarias y de educación de adultos; desde la creación de los CDR hasta 1965 habían aportado 15,066 maestros, solo en 1970 concurrieron 2,262. Junto con esas tareas crearon bibliotecas y librerías populares en todos los Comités y secciones de la organización (Gell Noa, 2008).

En el VII Aniversario de los CDR, el Comandante Fidel Castro propuso una meta ambiciosa, que ni un solo joven dejara de estudiar, cobertura total, y a los rezagados se les buscaría, se hablaría con ellos y con sus padres para reincorporarlos. El movimiento de los Padres Ejemplares terminó con la idea de que la educación era responsabilidad de los alumnos y la escuela. Alcanzar el nombramiento de Padre Ejemplar no era difícil pero demandaba disciplina, bastaba con cumplir cinco requisitos relacionados con el estudio de los hijos y su vinculación a la escuela: 1) conocer el reglamento de la escuela; 2) hacer que

sus hijos lo cumplan; 3) lograr el máximo de asistencia a clases; 4) estar en contacto con la escuela y los maestros; 5) asistir a las reuniones del centro escolar para conocer la conducta y actitud de sus hijos y las dificultades que estos pudieran tener. Los padres ejemplares eran nombrados en una asamblea popular organizada por el comité de zona de los CDR. Igual que la mayoría de las campañas, se proponía cubrir todo el país. En 1969 los padres ejemplares sumaron 106,311, y al año siguiente 247,799 (Gell Noa, 2008).

Todos los CDR y comités de zona debían constituir comisiones de educación con la misión de verificar diariamente en las cuadras la asistencia a clases de los niños, vincular a los padres con la escuela y animar a los niños a que estudiaran dos horas diarias en sus hogares, tanto en escuelas primarias como secundarias. La intervención de los CDR en estas labores requirió formalizar su inserción institucional, para lo cual el gobierno acordó incorporarlos en los Concejos de Educación de todos los niveles (Gell Noa, 2008).

En abril de 1970 las tareas en el Frente Educativo de los CDR habían trabajado mucho, estimulados por la ambición de salir del atraso económico, político y social, formando un pueblo culto, que dominara las disciplinas técnicas y científicas más avanzadas. Los dirigentes sabían que aumentaría la matrícula y serían necesarios más maestros (Gell Noa, 2008).

Cultura

Era de esperar que los progresos realizados en diversos planos hubiera el impulso de llevar la cultura al pueblo; para estar a tono, el Frente de Propaganda de los CDR cambió de nombre en 1962, se llamaría de Propaganda y Cultura. En todo el país se impulsaron los grupos teatrales, de danzas, instrumentales, corales y solistas. Los más diversos géneros cobraron un carácter masivo; el movimiento de aficionados tuvo su primer festival. En 1963 la unión de escritores y artistas inició una relación semanal con amplias audiencias populares. En el periodo 1965-1966 los CDR prepararon instructores de arte para llevarlos a los lugares más apartados donde la mayoría de los habitantes apenas hacía

tres años era analfabeta, no conocían ni los cines ni los teatros; los voluntarios montaban escenarios con recursos propios y confeccionaban su propio vestuario.

Durante los años 1967-1968 se puso el acento en los grupos de aficionados en sus distintas manifestaciones. La creación literaria tuvo un lugar, se comenzaron a realizar en los aniversarios de la organización, concursos en los géneros de relato, cuento y poesía. Empezó a funcionar la primera escuela técnica de radio y televisión para los jóvenes cederistas. Al mismo tiempo se impulsaban las artes plásticas, seleccionando alumnos para las escuelas-talleres de este arte y la celebración de encuentros de pintores aficionados donde el pueblo participaba. El incremento de estas actividades impuso una estrecha coordinación entre los CDR y el Concejo Nacional de Cultura (Gell Noa, 2008; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

Consolidación de las actividades de los CDR, poder popular y centralismo, 1971-1980

Situación nacional

Siguiendo la periodización elaborada por León y Acosta, la segunda etapa se perfila con la aparición de tendencias a la concentración del poder adoptando prácticas autoritarias inspiradas en el modelo soviético. En la década de los setenta y hasta mediados de los años ochenta el rasgo dominante es el centralismo autoritario. Esta vez no se señalaban las desviaciones de algunos dirigentes comunitarios sino las desviaciones autoritarias del propio régimen. Sus consecuencias, afirman los autores mencionados, fueron la pérdida de capacidad de las organizaciones sociales para intervenir en la toma de decisiones, la participación social fue relegada al momento inicial del proceso de toma de decisiones, solo para recabar demandas y propuestas, y en el momento final para su ejecución, pero no para hacer propuestas alternativas ni para la selección democrática de soluciones. La sociedad civil pasó a ser dependiente de la administración jerárquica que

procedía con reglas discrecionales; aparecieron fenómenos como el formalismo, burocratismo, paternalismo, desaprovechamiento de mecanismos y espacios participativos (León & Acosta, 1998). En la etapa de la institucionalización de la revolución hubo un deslizamiento de la democracia social a una relación autoritaria con ella y tal vez la reaparición de las desviaciones que Fidel Castro señaló en 1962.

Es evidente que durante los primeros tres lustros las organizaciones de masas y sus componentes se reconocían en su gobierno y liderazgo, se compartían las metas entre la responsabilidad directa de las comunidades en sus territorios, y la responsabilidad del gobierno en los planes generales, en ambos casos con trabajo comunitario. Por el contrario, el sesgo centralista consistiría en la subordinación de la acción social al binomio partido-Estado.

De lo anterior deducimos que se confrontaban dos modelos distintos, de un lado el de la organización social traducida en poder popular y, del otro, la evolución hacia un régimen autoritario que en otros sistemas políticos se ha llamado corporatización de la sociedad. Para enfatizar su argumento los autores prescinden de una dimensión clave, la participación voluntaria y masiva de la población en el proyecto constructivo.

Los problemas surgidos en esta segunda etapa fueron confrontados a mediados de los ochenta, Cuba debía resolver nuevas situaciones surgidas de la crisis internacional, del proceso de la democratización y la Perestroika en la URSS. La derivación autoritaria fue sometida a crítica por el IV Congreso del PCC (febrero de 1986), donde se adoptó una estrategia denominada Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas, que entre otros fines tenía la revitalización de la participación popular.

Planteado como rectificación significaba retomar el modelo original de democracia social, sin embargo, los CDR nunca abandonaron sus funciones básicas: de seguridad frente a actividades subversivas alentadas desde el exterior y la solución de múltiples necesidades de las familias y habitantes de los barrios. Como se ha expuesto, las organizaciones sociales son unificadoras, el pluralismo es interno y no da cabida al surgimiento de divisiones de carácter nacional. Pero esa

democracia social era maliciosamente interpretada al revés, cierta propaganda de la que era portavoz M. Donate (1996), afirmaba que hacia 1986, el Ministerio del Interior “había logrado un aparato de control de la sociedad casi absoluto” (p. 285), “cerrando cualquier otra modalidad de asociarse sobre bases vecinales independientes del estado” (p. 288), lo que por añadidura llevaba la presencia del Estado al seno de la familia.

Es clara la intención subyacente de desarticular la gran organización participativa, dividir las comunidades y destruir un soporte de la democracia social en el Estado. Lo cierto era que desde mediados de los ochenta inicia una tercera etapa caracterizada por un viraje que respondía a la demanda de más democracia y menos autoritarismo.

Para los años setenta la información que ofrece la Cronología que nos sirve de base, disminuye en crónicas lugareñas y experiencias directas, mientras aumentan las notas sobre reuniones de las instancias directivas, festejos cívicos, conmemoraciones, homenajes, plenos y congresos, ceremonias de premiación y grandes concentraciones de masas. Se nota el peso de las decisiones centrales y la planeación de las actividades. La participación siguió siendo un fenómeno de masas, quienes se vieron gratificadas con la elevación general del bienestar dentro de los límites de lo posible.

Sin embargo, no sabemos muy bien de cuánta autonomía disponían las organizaciones de base, del barrio al municipio; qué actividades y cuántas horas de trabajo voluntario se empleaban en atender sus necesidades comunitarias. No abunda la información cuantitativa.

En esta década dejó de estar en el centro de las preocupaciones la agresión armada. Cuba prosperaba pese al bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos que no cejaba en su intención de quebrar la Revolución, amenaza que solo un pueblo consciente y disciplinado podía remontar, aunque se le presentaban pocas opciones para reinsertarse en el mercado mundial. Por razones de estrategia mundial de la Unión Soviética, Cuba pudo contar con su apoyo durante los años setenta; suscribieron un primer convenio quinquenal de intercambio comercial, que preveía su ampliación; en 1978 firman el más importante protocolo de intercambio comercial en la historia de

sus relaciones económicas. Asimismo, Cuba fue admitida en el Consejo de Ayuda Mutua Económica integrado por países socialista (Gell Noa, 2009).

En 1976 los precios en el mercado mundial comenzó a descender (de 65 a 50 centavos de dólar la libra). El comandante Fidel Castro habló claramente al pueblo sobre los desafíos que eso representaba; lamentaba en que en ese momento, mediados de los setenta, de grandes avances se presentara una coyuntura económica desfavorable, derivada de la disminución de los precios del azúcar. Advirtió: “Les quiero decir que esto nos impondrá limitaciones; pero nosotros, frente a esta coyuntura, debemos tener dos objetivos: Primero: cumplir nuestros compromisos económicos internacionales y mantener inalterable el crédito del país. Segundo: repito, garantizar salud, educación, empleo y abastecimientos fundamentales del pueblo. (...) No obstante, se tendrían que aumentar las exportaciones y ahorrar, y ese sería el deber de todos los dirigentes estatales, administrativos, dirigentes agrícolas y de la sociedad” (Gell Noa, 2009)

Terrorismo

La defensa contra las actividades contrarrevolucionarias, motivo de la creación de los CDR, siguieron teniendo una gran importancia. Gracias a que se mantuvo la guardia en alto, la actividad terrorista dentro de Cuba se redujo al mínimo, en eso tienen mérito los Comités por su aportación a la vigilancia desde las cuadradas. Las agresiones fueron más frecuentes en el exterior, hostigando las embarcaciones, aviones y embajadas. A continuación presentamos algunos casos con fuerte repercusión en el ánimo de los cubanos.

En febrero de 1971 fueron arrestados por autoridades estadounidenses las tripulaciones de cuatro barcos pesqueros cubanos que navegaban en aguas internacionales. En mayo se repitió la captura de cuatro lanchas de pescadores por guardacostas norteamericanos en aguas internacionales; los cederistas realizaron protestas; el Tribunal Federal del distrito de Miami suspendió las penas de prisión a cuatro

pescadores cubanos capturados, y dispuso además una rebaja de las multas (Gell Noa, 2009).

La Marina de Guerra cubana era pequeña, apenas podía defender la costa pero lo hacía con eficacia gracias a la cooperación de la vigilancia ciudadana costera denominada *Mirando al Mar*. Uno de sus éxitos en 1971 fue la captura de un barco de la CIA que incursionó en la costa. El siguiente año no vio tantos ataques pero los hubo, como el caso de la captura por piratas de 11 pescadores (octubre de 1972), sus barcos de pesca fueron hundidos y un pescador fue herido. Al año siguiente un barco pesquero fue ametrallado por bandas contrarrevolucionarias (Gell Noa, 2009).

En febrero de 1973 Cuba firmó convenios con Canadá y EE. UU. sobre secuestros de naves aéreas, marítimas y otros delitos, pero fue poco respetado. Autoridades norteamericanas intentaron apresar un barco mercante cubano, mientras otro fue apresado en el Canal de Panamá. En abril una lancha tripulada por contrarrevolucionarios atacó a dos embarcaciones pesqueras cubanas en aguas internacionales, las hundieron, hirieron a algunos pescadores y asesinaron a otro. En octubre dos embarcaciones de pesca fueron atacadas por una banda de contrarrevolucionarios radicada en EE.UU, los pescadores fueron secuestrados y uno fue asesinado; finalmente los pescadores pudieron regresar a Cuba. Todavía en 1980 fueron ametrallados barcos cubanos y un capitán fue asesinado. Todos esos atentados fueron repudiados por la sociedad cubana que se movilizaba en cada ocasión (Gell Noa, 2009).

Los militares que derribaron al gobierno legítimo de Salvador Allende en Chile (1973) se ensañaron con los cubanos, atacaron la embajada, un barco mercante fue cañoneado por unidades militares golpistas y otros actos hostiles. En respuesta, el gobierno cubano congeló todos los bienes, créditos y valores de cualquier clase, en los que el Estado chileno tuviera participación o interés directo o indirecto (Gell Noa, 2009).

En 1976 hubo una ola de atentados con bombas en las sedes diplomáticas: en la sede de la ONU, en la embajada en Lisboa mataron a dos funcionarios; intentaron secuestrar al cónsul cubano en Mérida, México

y asesinaron a un empleado; dos empleados de la embajada en Argentina fueron secuestrados. El atentado más grave fue la explosión de un avión de Cubana de Aviación, octubre de 1976, cometida por contrarrevolucionarios, todavía hoy sin castigo; mataron a 73 personas, 57 de ellas cubanas. En octubre tirotean la embajada en Caracas, al mes siguiente estallaron una bomba en las oficinas de Cubana de Aviación en Madrid. En Nueva York fue asesinado un diplomático cubano acreditado ante la ONU (Gell Noa, 2009).

Otro aspecto de la actividad subversiva fue la promoción desde los Estados Unidos de tumultos de personas que intentaban emigrar. Provocaron un conflicto internacional en los meses de abril y mayo de 1980 al ocupar la embajada de Perú, mientras otras 700 ocuparon la sede de la Oficina de Intereses de Estados Unidos en La Habana, desde donde confrontaban a la población, la que a su vez les respondía. Los CDR y los delegados a la asamblea del municipio de Mariel acudieron en apoyo a los organismos del Estado, redoblaron la vigilancia de las guardias y se declararon en estado de alerta. La solución fue dejarlos partir, desde Florida salían decenas de embarcaciones para recoger a cientos de cubanos concentrados en el puerto de Mariel. Según R. Rojas, en pocas semanas unos 125 mil cubanos solicitaron salir del país (Gell Noa, 2009; Rojas, 2015).

En una entrevista con Ignacio Ramonet, Fidel Castro explicaba que 10 mil personas invadieron la Embajada de Perú, con su consentimiento, pues se les permitió entrar. El conflicto lo había ocasionado “gente que se metía en las embajadas con toda impunidad y apoyo exterior”, entre ellos había mucho lumpen que querían viajar sin visa y con el rótulo de refugiados políticos; en ese momento Carter tuvo la mala idea de declarar que serían bien recibidos en Estados Unidos. La solución de dejar salir a los emigrantes por el puerto de Mariel se debió a que representaba el menor costo y un buen gesto con el Presidente Carter, “que se había portado muy bien” (Ramonet, 2016, p. 463-464).

Vigilancia

La drástica reducción de las actividades subversivas en los años setenta fue obra de un sistema de defensa militar y de la vigilancia por parte de la población organizada. El mecanismo de vigilancia de los CDR, vigente en 1971-1972 consistía en puntos fijos y patrullas; su tarea continuó siendo la misma de su origen, observar a los sospechosos y delincuentes e informar al Centro Operativo de la zona. El Centro Operativo era un enlace clave del mecanismo de guardia popular, dirigía las patrullas de vigilantes nocturnos de los CDR y fungía de vínculo con los órganos operativos de la Policía Nacional Revolucionaria perteneciente al Ministerio del Interior. En 1971 la vigilancia llegó a involucrar a 4.7 millones de cederistas; en 1974 la Dirección Nacional de los CDR informó que participaban en la Guardia Popular los 69 mil comités de base (Gell Noa, 2009).

El sistema de vigilancia era parte de un sistema más complejo, correspondía a planes para la Defensa Civil en tiempo de guerra; esa tarea era más especializada, en 1976 participaban en esa Defensa 35,489 comités, coordinados en 4,076 zonas y 95 municipios; entre todos realizaron 19,167 reuniones informativas sobre la defensa, a ellas asistieron 660,208 cederistas. Paralelamente la organización vecinal colaboró anualmente con los Comités Militares en la inscripción de los jóvenes en edad de cumplir el servicio militar obligatorio (Gell Noa, 2009).

La Revolución no podía cambiar el alma humana, no es posible desaparecer las conductas antisociales, pero sí producir una nueva ética predominante en las relaciones sociales. Lo que realmente preocupaba en ese momento era que la delincuencia común daba una base social a actividades subversivas, lo evidenció el grupo que pretendía escapar del país. El problema fue enfocado de dos maneras, dejando salir a ese sector pugnant que fue calificado como delincuencia, y regulando las conductas con un sentido de reintegración, un modelo de convivencia enmarcado en el concepto de sociedad solidaria, eso es lo que tenía que definir el nuevo régimen. En todo caso la regulación de los comportamientos remite a una ética social, a una cultura compartida. En ese contexto se plantea la cuestión del grado de represión social-policíaca y cómo abordar una nueva ética pública. Los cederistas

discutieron masivamente el anteproyecto de ley contra la vagancia, participaron 52,702 comités de base y 1, 348,666 miembros.

Puesto que la sociedad organizada debía controlar la delincuencia, tenía que darse capacitación, se impartieron conferencias sobre las causas del delito, estudios sociológicos sobre la prevención social; se dieron cursos para instructores y se editaron boletines informativos distribuidos en el país. El objetivo pedagógico era el que los cederistas supieran identificar los factores que inciden en la conducta antisocial y trabajaran sobre ellos. Respecto a la sanción social de las actividades antisociales, un analista del área de vigilancia de los CDR proponían el repudio, expresión de indignación popular, con el propósito de mostrar la incompatibilidad del acto antisocial con el resto de la sociedad (Gell Noa, 2009).

No se veía el problema como mera disfunción social, la delincuencia común ofrecía condiciones para la germinación de prácticas contra el sistema. En ese sentido Fidel Castro advertía (1971) que en los años venideros, junto con la lucha frente a la contrarrevolución, debía ocupar un lugar igualmente importante la lucha contra las actividades antisociales, el delito común, y esa sería tarea de todo el pueblo. Había la apreciación de que tras las conductas antisociales se gestaba un movimiento deliberado de desestabilización, así se entendió la exigencia de un numeroso grupo de que se les permitiera abandonar el país (abril y mayo de 1980), a quienes se estigmatizó como aliados de los enemigos de Cuba (Gell Noa, 2009).

Si se trataba del surgimiento de un sector diferenciado de la sociedad, se necesitaba oponerle una estrategia que se delineó en el Primer Congreso de los CDR. Fidel Castro trazó las medidas para una “ofensiva contra la delincuencia común”: analizar el potencial delictivo en cada espacio, aumentar la calidad de la vigilancia, los lazos informativos con la policía, el trabajo educativo y profiláctico con la adolescencia y la movilización de masas. A su vez, la Dirección Nacional de los CDR preparó un plan de medidas que aplicarían las instancias en los territorios, responsables de ejecutar a cabalidad las orientaciones; los Centros Operativos tendrían el control de los turnos de la guardia, como ya lo hacían en las cuadras más de 30,000 vigilantes. Con esas medidas,

reconoció Fidel Castro, se haría más efectiva la detección y prevención del delito y de otras actividades que atentaran con los bienes y la seguridad del Estado (Gell Noa, 2009).

Colateralmente a la vigilancia, cientos de asambleas de los Comités distribuyeron las viviendas abandonadas por los elementos antisociales que se marcharon del país, medida que recuerda el reparto de las viviendas de los partidarios de la dictadura que huyeron en los primeros años (Gell Noa, 2009).

Organización

Estructura

La estructura de los CDR se rige por el principio territorial adecuada a la división político-administrativa del país (modificada con la nueva Constitución en julio de 1976, las provincias pasaron de 6 a 14), pero los CDR cuentan con tres niveles abajo del municipio: el comité de base, el comité de zona, estas se agrupan en secciones municipales, a su vez las secciones se agrupan en regiones dentro de cada provincia. Por ejemplo, en la provincia de La Habana había 13 regiones, 75 secciones municipales, con 1,200 zonas y 19 mil comités de base. Así se integra un sistema en el que todas las partes están relacionadas, los comités de base hacen llegar sus opiniones y cualquier petición hasta la dirección nacional, al Partido y al gobierno, y a la inversa: las orientaciones de estas instancias hasta la base. La organización está abierta a todos los ciudadanos, para ser miembro solo se piden dos requisitos: estar de acuerdo con la Revolución y disposición a defenderla, y tener como mínimo 14 años de edad.

La división del trabajo se organiza por secretarías en cada nivel, y se modifican según las necesidades; en los niveles de base y zona son: un coordinador o presidente y secretarías de trabajo: vinculación con las Fuerzas Armadas, trabajo social y ahorro. El trabajo se evaluaba cuatro veces al año en jornadas que toman el nombre de fechas históricas; ahí se otorgan distinciones a personas y familias destacadas.

En todos los niveles los miembros y representantes toman decisiones en asambleas denominadas Asambleas de Balance y Fortalecimiento, y son presididas por dos dirigentes del comité de zona. En estas asambleas desde el comité de base hasta la dirección nacional se eligen democráticamente a los dirigentes de los organismos respectivos (Gell Noa, 2009).

En las Asambleas anuales se evalúa el cumplimiento del plan de trabajo anual, los objetivos del siguiente año y el funcionamiento de la estructura orgánica; se ratifican o eligen a cada uno de los componentes del Secretariado del CDR, como práctica democrática y de vinculación de los dirigentes con los miembros, y se crean las condiciones para el surgimiento de nuevos y mejores dirigentes. También se revisa el cumplimiento de los acuerdos tomados por las asambleas nacionales de balance, los plenos nacionales y los lineamientos del Comité Central del Partido.

A los que pasan por esa evaluación se les nombra “fortalecidos”; por ejemplo, en 1971, 69,677 comités de base se calificaron de fortalecidos 69,382; de 7,160 comités de zona se consideraron fortalecidos 7,070. La misma evaluación se hace en las asambleas provinciales. Además, se cuenta con otro mecanismo deliberativo, los seminarios de Opinión del Pueblo.

La práctica electiva es de masas, por ejemplo, en diciembre de 1980, a nivel de comités de cuadra se calcularon 80,126 asambleas de balance, renovación y ratificación de mandatos, a las que asistieron 4,608,214 miembros, 88,9% del total previsto. En el nivel de zona sumaron 9,457 asambleas, con una participación de 335,866 delegados, el 92,6% de asistencia. En el nivel de municipio (169) se nombraron 25,155 delegados, 92% de cumplimiento; y en el nivel de las 14 provincias se llevaron a cabo todas las asambleas. En el conjunto de los comités de base fueron elegidos 720,829 dirigentes, de los cuales el 47% fueron mujeres; en los comités de zona se eligieron 148,167 delegados, 40% mujeres (Gell Noa, 2009).

Según la Secretaría de Organización, en 1977 los cuadros dirigentes en los escalones de provincias, regiones, municipios, secciones y distritos, sumaban en el país 6,722, de los cuales 4,195 realizaban esas

Cuadro 5. Estructura: miembros Comités y Zonas (Gell Noa, 2009)

Años	Miembros	% Adultos*	Comités	Zonas
1971	4,007,330			
1972	4,236,000	70	69,000	
1973	4,751,963	80	73,604	7,976
1975	4,820,311	65		
1980	5,376,902	70	80.906	9,554

*Mayores de 14 años.

funciones fuera de su jornada de trabajo habitual, sin recibir remuneración alguna, más 2,527 profesionales, una proporción reducida frente a la magnitud de la organización.

Además cuentan más de un millón de activistas voluntarios en Comités de barrio y comités de zona (Gell Noa, 2009).

Para dar una idea de la dimensión de los miembros y de la estructura, se muestran en siguientes datos, recogidos de diversos informes; son aproximados.

En una década los miembros aumentaron en más de 1.3 millones; la proporción de los miembros respecto a la población mayor de 14 años de edad tuvo variaciones pero se mantuvo; los Comités de base aumentaron en alrededor de 11 mil, y los comités de zona en aproximadamente mil quinientos. La tendencia es siempre creciente, su peso en la sociedad es predominante con la peculiaridad de que no hay otra organización similar que les compita. Otras organizaciones completan el concepto de sociedad organizada: de campesinos ANPC, sindicatos CTC, Federación de Mujeres, jóvenes comunistas UNJC, pioneros, etcétera.

Capacitación

Cerca de La Habana se encuentra la Escuela Nacional de Cuadros de los CDR Lázaro González Fagundo, fundada en 1969, cuyo objetivo es

el desarrollo político, cultural y técnico de dirigentes profesionales de esta organización; organiza cursos en ciclos y niveles de estudio, de acuerdo con la escolaridad; proporciona formación ideológica marxista, el conocimiento de problemas políticos e históricos de Cuba y del mundo. Su plan de estudio es similar en las escuelas provinciales del Partido, excepto la adición de una asignatura que trata específicamente la problemática de los CDR. En su X aniversario (1979) la Escuela Nacional ya había formado cientos de dirigentes cubanos y de otros países. Las escuelas de cuadros cuentan con la orientación del Comité Central del Partido Comunista.

Para la amplia base de miembros de los comités de cuadra también hay capacitación, además discuten documentos importantes, por ejemplo, en 1971 más de un millón y medio de cederistas habían estudiado un documento, el siguiente año estudiaron un texto titulado “Qué es el agua”, con vistas a su ahorro; un documento aprobado por el II Congreso del Partido sobre la igualdad de la mujer fue discutido por 72,757 CDR, con la participación de 2, 524,017 cederistas (Gell Noa, 2009).

Coordinación, planificación, 1972-1980

En 1972 el crecimiento cuantitativo de los CDR ya estaba consolidado, en adelante el reclutamiento debería ir acompañado de mayor calidad en el trabajo, superar el “practicismo” y el activismo sin claridad en los fines. Dos años más tarde la orientación seguía proponiéndose la superación política y cultural de los cuadros y la lucha por la calidad del trabajo de los Comités de cuadra entendida como el cumplimiento de su plan, mejor organizado, planificado y desarrollado en forma estable y sistemática.

Al parecer la actividad de la militancia era flexible, no tan disciplinada y no tan atinada; en 1976 se insistía en la calidad, para lograrla se propuso que la organización contara con asesores de alta calificación intelectual, profesional o técnica, en particular para el trabajo social, cultural, educacional, de propaganda, salud pública, y en relación con la juventud. Asimismo, se proyectó la elevación constante de la preparación de los cuadros en cuanto al orden político, ideológico y cultural.

La III Asamblea Nacional de Balance, efectuada en 1974 y el Primer Congreso de los CDR en 1977 trazaron esa línea para los próximos años: calidad en las formas, en los métodos, en la proyección y elaboración de nuevos planes y en la ejecución de cada tarea. La acción diaria de los Comités debería tener un carácter político e ideológico. La cuestión era pasar a los hechos, algo no tan fácil porque los dirigentes reclamaban que los acuerdos de las instancias no deberían convertirse en letra muerta, deberían ser guía de la acción diaria (Gell Noa, 2009).

En la etapa de consolidación se acentuó la planificación nacional de los objetivos y la evaluación de los resultados, es de suponer que eso llevaba a una mayor subordinación de la iniciativa local a los objetivos nacionales, quizás sufrirían la espontaneidad, las necesidades más particulares, aunque se ganaría en equidad para el conjunto social.

La planeación nacional definía las líneas prioritarias de acción a cumplir por todos los componentes de la organización, así como los Comités de base trazaban sus metas en su entorno; en todos los niveles se previeron metas cuantitativas asignadas según las capacidades de los grupos. El control sobre las metas cuantitativas se volvió habitual, se estimulaba a quienes las rebasaban aunque a otros les señalaban el descenso de los rendimientos. Los objetivos prioritarios variaron de año en año, unas tareas se agregaban y otras dejaban de ser prioritarias. Cada año se hicieron evaluaciones de lo logrado y se delineaban los objetivos para el siguiente. Tomaremos algunos años para ejemplificar los lineamientos.

Para 1974 la Dirección Nacional trazó los siguientes lineamientos: profundizar el análisis del papel de la organización, responder a los requerimientos del Poder Popular, mejorar la calidad del trabajo, combatir a los enemigos, incrementar la cohesión alrededor de la línea del Partido, elevar el nivel político e ideológico, incrementar la incorporación del pueblo en apoyo a los planes nacionales y ejercicio de la democracia socialista.

En 1976 los lineamientos para el quinquenio 1976-1980 eran los siguientes: lucha contra el delito, la celebración del Referendo Constitucional, constitución de los Órganos de Poder Popular, apoyo al primer plan quinquenal y al sistema de dirección de la economía;

desarrollar la política de cuadros con la preparación política e ideológica en los CDR; el plan de emulación, el Plan Jardín y otros menores (Gell Noa, 2009). Las tareas de mediano plazo a partir de 1980 derivaban de los acuerdos del I Congreso del Partido Comunista (1975), del I Congreso de los CDR (1977), de la Resolución del VIII Pleno del Comité Central del Partido y del II Congreso del Partido (1980).

Para 1979-1980 las prioridades fueron: en materia educativa, apoyo al programa educacional en primaria y secundaria, el plan de Padres Ejemplares en la Educación, apoyo a la batalla por el sexto grado y a las Escuelas Populares de Padres y la superación cultural y política de los cuadros. Respecto de la economía, continuar la emulación, el apoyo a la zafra azucarera y en especial a la limpia de obstáculos, fertilización y limpieza de malas hierbas; apoyar las zafras tabacalera y cafetalera. En cuanto a la vigilancia, reforzar la guardia y reducir el delito. En salud, la donación de sangre y la incorporación de nuevos donantes. El trabajo comunitario continuaría las actividades relacionadas con la limpieza y embellecimiento. Impulso del ahorro en general y en particular la recuperación de materias primas. Apoyar actividades relacionadas a la solución de los problemas de la comunidad en el ámbito del Poder Popular, las asambleas de rendición de cuentas. Respecto a la organización: asistencia a las asambleas de los CDR, asistencia a los Círculos de Educación Política y Centros de Superación Político-metodológicos y cumplir la cotización de 25 centavos por miembro.

Adicionalmente, la Asamblea Nacional de Coordinadores Provinciales y Municipales acordó fortalecer el trabajo de los cuadros dirigentes incorporando más cuadros profesionales femeninos en municipios y provincias. En la misma reunión se criticaron dos deficiencias: en el cumplimiento del segundo turno de la vigilancia y el debilitamiento de la limpieza y embellecimiento (Gell Noa, 2009).

Primer Congreso de los CDR

Desde 1960 cuando se formaron los CDR el trabajo respondía a las necesidades de cada momento, pero no habían formalizado en estatutos su naturaleza, estructura y funciones. Con ese fin se convocó

a la realización del primer congreso que tendría lugar en 1977, para analizar la labor realizada desde su creación 17 años atrás, definir sus planes futuros y elegir a todos sus dirigentes por medio del voto directo y secreto.

Se inició con una comisión organizadora, luego se reunieron asambleas de balance renovación y/o ratificación de mandatos en cada Comité de cuadra, comités de zona, municipios y provincias; en ellas se discutió el informe de trabajo de cada organismo desde su creación; se eligieron delegados a las asambleas de la instancia inmediata superior, las asambleas de provincia eligieron a los delegados al Congreso y se propusieron los precandidatos a miembros de la Dirección Nacional. En la discusión de los Estatutos y Tesis participaron 3, 222,265 cederistas, pertenecientes a 78,000 organizaciones de base.

El 28 de septiembre de 1977, día de su fundación, se inició el I Congreso. Asistieron 2,441 delegados, de los 2,503 elegidos previamente. El congreso discutió el Proyecto de Estatutos, las Tesis sobre el trabajo político ideológico, la defensa de la Revolución, apoyo al desarrollo económico, social y cultural del país; el trabajo cederista y la familia, la relación con los órganos Locales del Poder popular y muchos otros asuntos. Fue clausurado con el lema “Los CDR se proyectan hacia el porvenir, el socialismo y el comunismo” (Gell Noa, 2009).

En el discurso pronunciado por el comandante Fidel Castro Ruz, recordó que aquel 28 de septiembre de 1960 “nadie se imaginaba realmente –ni yo ni nadie– la clase de organización que estábamos creando”. Rememoró que en aquellos días el Estado estaba saliendo del cascarón burgués, se estaban formando apenas las instituciones principales, los ministerios del Interior y el de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, la fusión de las organizaciones revolucionarias dio origen al Partido y surgieron los CDR. Se explicó que el proceso del Congreso dio una oportunidad para que las masas analizaran infinidad de problemas presentes y futuros, y para establecer un contacto estrecho entre las masas, el Partido y el gobierno, para transmitir ideas, opiniones, inquietudes para el presente y el futuro. Uno de los temas abordados fue la vigilancia, gracias a la vigilancia el terrorismo contrarrevolucionario había descendido, en adelante “no solo tenemos que

luchar contra la delincuencia contrarrevolucionaria, sino también contra esa delincuencia común antisocial” (Gell Noa, 2009, p. 120-123). Fue interesante que se mencionara la celebración del Congreso cuando había finalizado el proceso de institucionalización del país con la creación de los Órganos del Poder Popular.

El tema fue reiterado en la declaración final leída por Jorge Lezcano Pérez, coordinador nacional de los CDR, que informó que en las tareas de vigilancia diariamente participaban 32,700 hombres y mujeres en turnos para la vigilancia y protección de 3,600 puntos fijos; lo demás era sabido, el importante papel del mecanismo llamado centro operativo nocturno, que servía de vínculo con los órganos del Ministerio del Interior y con la Policía Nacional Revolucionaria. En el recuento de logros de los CDR en 17 años destacó el mérito de haber recuperado 800 millones de envases de cristal, 400 millones de libras de papel y cartón, casi 2 millones de onzas de sellos de correos usados, que han representado un ahorro de decenas de millones de dólares en divisas. Entre los proyectos relevantes mencionados estaba el Plan de la Familia, cuya finalidad era incorporarlas a las tareas concretas en cada etapa.

El concepto de emulación seguiría siendo el motor del trabajo, pero reconoció que adolecía de deficiencias, había ausencias en el trabajo colectivo, la actuación estaba afectada por la superficialidad o la espectacularidad; a la preparación y celebración de las reuniones les faltaba eficiencia; en algunos CDR o comités de zona el trabajo dependía de uno, dos o tres dirigentes, y en algunos lugares se trabaja solamente con los más destacados y no con el conjunto de los cederistas. Por eso en los últimos años se llevaba a cabo en todas las instancias un esfuerzo por lograr que predominara la calidad del trabajo y vencer las deficiencias.

Para el pueblo en Revolución era crucial estar organizado, pero se le había dado prioridad al crecimiento cuantitativo sobre la calidad. En adelante la política de cuadros se caracterizaría por la fidelidad al Partido, una alta responsabilidad apoyándose en las masas, el espíritu crítico y autocrítico; se elevaría la formación, superación, selección, ubicación y promoción; la elección de todos los dirigentes, desde el CDR hasta la Dirección Nacional sería mediante el voto directo y

secreto con el fin de establecer un mayor compromiso entre los dirigentes y las masas, y entre estas y los dirigentes.

Había conciencia del necesario relevo generacional, por lo que el crecimiento futuro se basaría en los jóvenes desde 14 años. La renovación ya se había iniciado, en elecciones de dirigentes de los Comités efectuadas previamente al Congreso, de un total de 413,000 elegidos el 46% eran nuevos y en los agrupamientos por Zonas el 49% también eran nuevos. La composición social de los electos se encaminaba a reflejar la diversidad de los miembros: 41% eran mujeres, el 60% eran obreros en comparación con el 36% en 1975. El hecho más notable de la organización era que la membresía había llegado a 5 millones de personas, 80% de la población adulta del país (Gell Noa, 2009).

Discusión de leyes

Los regímenes políticos latinoamericanos atrincherados en la democracia representativa no reconocen la deliberación popular o más bien la tratan como sedición. Cuba inaugura la vía de la más amplia democracia para el pueblo al informarle diversos asuntos públicos, que se volverán decisiones institucionales, y someterlos a la deliberación de los ciudadanos, en particular las iniciativas legislativas. Basten algunos ejemplos. En 1973 los CDR discutieron cinco proyectos de ley elaborados por el Comité Central del Partido, uno de ellos sobre el Sistema Judicial que fue discutido en el país. Por un proceso similar pasó el Código de Familia discutido por 3 millones de personas en 91,500 asambleas (1975) (Gell Noa, 2009).

La deliberación más trascendente se dio en torno a la Constitución Política que institucionalizaría la revolución socialista. El anteproyecto comenzó a ser analizado por las organizaciones sociales, incluidos los CDR, desde 1975; en las asambleas participaron 6 millones de personas, muchas de sus opiniones fueron recabadas. Una vez aprobada la Constitución por los legisladores fue sometida a referéndum constitucional en 1976; participó el 98% de los electores con edad de votar a partir de los dieciséis años; de ellos el 97,7% la aprobó. Cabe mencionar el reconocimiento hecho por el presidente de la Comisión

Nacional del Referendo, a la “intensa y eficaz ayuda de los CDR que desde los primeros pasos, en la confección de los registros de electores y hasta el propio día del Referendo”. Fue promulgada en 1976 (Gell Noa, 2009).

Los ciudadanos participaron tres veces en el proceso, la primera en la fase de concepción, la segunda en la aprobación y la tercera organizando el proceso. La figura de referéndum constitucional existe en varios países latinoamericanos y ha probado ser un complemento indispensable a la democracia; pero lo que destaca en el caso cubano es el involucramiento personal y masivo en el diseño de las normas de obediencia obligada.

Democracia Popular

El modelo ensayado en Matanzas en 1974 confirmó la necesidad de la reforma que aprobaría el Partido Comunista en su primer congreso, la propuesta de mayor impacto fue dotar de representatividad a los órganos locales de gobierno con la elección por primera vez de las autoridades municipales y de provincia. Un segundo problema relacionado era desarrollar la desconcentración del gobierno central (Zanetti Lecona, 2013). Su membresía se incrementó a 200 mil militantes. El partido se ajustó al patrón de los países socialistas de Europa.

La Revolución había sido un proceso instituyente de las instituciones estatales, llegada a un punto de madurez necesitaba formalizar una Constitución, para la cual se deliberó ampliamente hasta su aprobación final en 1976, cuando la Revolución quedó instituida.

Era un momento de gran optimismo del pueblo se establecía la democracia popular, decía Fidel Castro en 1972, XII aniversario de los CDR, “cuando el pueblo se dedica cada vez con más entusiasmo al trabajo creador, en un instante en que la conciencia revolucionaria y la cultura política de nuestro pueblo alcanzan sus más altos niveles, en un instante en que marchamos con más seguridad que nunca hacia delante”.

El significado profundo de la institucionalización era la creación de un nuevo tipo de Estado de democracia popular, es lo que entendemos cuando el Comandante se refiere a los CDR y las otras organizaciones

sociales, les atribuye haber establecido “la estructura de una verdadera democracia, se ha creado la estructura para la participación más amplia del pueblo en todos sus problemas. ... Se ha creado la base real sobre la cual podremos edificar nuestra superestructura democrática” (Gell Noa, 2009, p. 27). En el proceso el pueblo había generado las instituciones estatales bajo el principio de participación popular en el ejercicio de funciones públicas. En ese proceso, decía, los CDR “han reflejado en sí mismos los éxitos de la Revolución, el progreso de la Revolución”, cada año aumentaban nuevas tareas sin que las anteriores decayeran.²⁶

El concepto de Estado cobró una dimensión más amplia que la tradicional definición liberal, creó una forma nueva en torno al concepto de Poder Popular inscrito en la Constitución de 1976. En la medida que se formó la administración pública sobre la base de la estatización y socialización de la economía, influida por el modelo soviético, el aparato estatal se centralizó y creció la burocracia, sin que hubiera una estructura de gobierno sometida a controles democráticos formales, esto es, las instituciones representativas. Durante los primeros 17 años las provincias, municipios y regiones carecieron de autonomía de gestión, eran gobernadas por Juntas de Coordinación designadas (Zanetti Lecona, 2013).

El Poder Popular es una forma de gobierno democrático local distinta al modelo de ayuntamientos y alcaldías porque reúne las funciones legislativa y ejecutiva. Representó un avance importante en la descentralización de las funciones del Estado. El modelo pasó por una fase de experimentación en 1974 en la provincia de Matanzas y después se instituyó en la Constitución con el nombre de Órganos del Poder Popular.

Se compone de tres órganos formando una pirámide de asambleas representativas a nivel municipal, provincial (estados, departamentos) y Asamblea Nacional (Parlamento). Cada municipio se divide en

²⁶ Discurso pronunciado por el Comandante Fidel Castro Ruz, Primer Secretario del Partido Comunista de Cuba y Primer Ministro del Gobierno Revolucionario, en conmemoración del XII aniversario de los CDR en 1972.

circunscripciones, más abajo está la estructura vecinal de los CDR. El partido no interviene en la postulación de candidatos a delegados, son propuestos por los ciudadanos y votados por la población de la demarcación (elección directa). Los candidatos postulados pasan por la revisión de un organismo llamado Comisión Electoral, en los tres niveles, que filtra a los candidatos y ajusta los equilibrios en la representación por sectores sociales, ya que además de la representación territorial por circunscripciones se consideran las proporciones de representantes de la Central de Trabajadores, Federación de Mujeres, Asociación de Campesinos y otras (Rojas, 2015).

Así pues, el primer nivel participativo es la circunscripción, todavía demasiado grande con relación al vínculo entre vecinos y delegados. El segundo nivel lo forma una asamblea municipal de delegados de las circunscripciones; estos a su vez eligen entre ellos (elección indirecta) a los delegados de la asamblea de provincia, tercer nivel. Remata esta estructura la Asamblea Nacional compuesta de diputados elegidos por las asambleas provinciales (elección indirecta). La nominación y elección indirectas de diputados no eran coherentes con los principios de soberanía y el derecho universal de elección que dan sustento a la democracia representativa mediante un poder legislativo. Esta deficiencia fue corregida en 1992 estableciendo la elección directa de diputados a la Asamblea Nacional.

El modelo experimentado incluía el procedimiento de dos vueltas para la elección de delegados, en la primera quedan electos quienes obtuvieran más del 50% de los votos, la segunda vuelta se hacía donde no habían alcanzado al menos la mitad más uno; así quedaban constituidas las asambleas municipales con sus respectivos comités ejecutivos responsables del gobierno municipal. Las asambleas representativas en los tres niveles son dirigidas por comités ejecutivos; tanto delegados como comités ejecutivos deben rendir cuentas semestralmente a sus electores.

La elección de delegados desde las pequeñas unidades territoriales es ya una forma de democracia participativa en la esfera del poder público, pero además las asambleas deliberativas de base son instancias de control sobre el nivel municipal, más arriba, en los niveles provincial y nacional, el control se vuelve difuso (Gell Noa, 2009).

Una vez definido el gobierno municipal se le transfirieron funciones del gobierno central al poder local; asimismo, se le transfirieron tareas que antes realizaban los CDR. Al respecto, el comandante Raúl Castro, segundo secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, explicaba en Matanzas ante responsables de implantar el Poder Popular que debían estar “claras y delimitadas las funciones y responsabilidades de los Órganos del Poder Popular en relación con las organizaciones de masas y en particular con los CDR”. Cuando no existía el gobierno municipal los CDR tuvieron que ocuparse de tareas ahora propias de la institución estatal, ponía como ejemplos a los inspectores populares del comercio y del transporte y el Ministerio de Educación que transfirieron sus unidades al Poder Popular en Matanzas. Una vez establecidos los nuevos órganos en Matanzas debieron cumplir con la obligación de rendir cuentas a la población (Gell Noa, 2009).

En adelante, según dijo Jorge Lezcano, coordinador nacional de los CDR, se darían los pasos para su aplicación en todo el país. Dos años después, 1976, se dieron esos pasos, los CDR aportaron su apoyo: los Círculos de Educación Política estudiaron un documento explicativo, dieron instrucción a la ciudadanía, divulgaron las biografías de los candidatos a delegados, acondicionaron y adornaron los colegios electorales y facilidades para que los electores con impedimento físico pudieran votar. En todo el proceso electoral buena parte del trabajo organizativo recae en los CDR, ellos dinamizan la participación vecinal porque son la célula organizativa más ligada al vecindario.

Para las primeras elecciones participaron más de 4 millones de electores en todo el país; ellos a su vez, eligieron a las delegadas de las Asambleas de Provincia y los respectivos comités ejecutivos en ambas instancias. Conforme a la norma, las asambleas municipales de delegados eligieron a los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, constituida en noviembre de 1976; en 2,837 circunscripciones se tuvieron que realizar en segunda vuelta porque en la primera los candidatos no alcanzaron el 50% de la votación. Finalmente quedaron instaladas 169 asambleas municipales, 16 asambleas de provincias y la Asamblea Nacional del Poder Popular con 481 diputados (Gell Noa, 2009).

En esa ocasión las asambleas de nominación propusieron alrededor de 90 mil ciudadanos, de los cuales fueron seleccionados 29,169 candidatos, de ellos fueron elegidos 10,725 delegados a las asambleas municipales. La comisión de candidaturas al revisar las biografía de los candidatos encontró que “1,276, es decir, el 4,4%, tenía antecedentes policiales. De estos, 78 estuvieron involucrados en actividades contrarrevolucionarias comprobadas, 60 en actividades sospechosas, 80 pertenecieron a los cuerpos represivos de la tiranía y 231 habían solicitado pasaporte para salir del país. Una vez hechas estas verificaciones la comisión discutió con 633 candidatos impugnados a resultas de lo cual 156 optaron por renunciar a la nominación y 477 decidieron que apareciera en sus biografías los señalamientos de sus faltas pasadas; ya que en los 643 casos restantes los antecedentes eran de poca relevancia se decidió no incluir los antecedentes en sus biografías (EcuRed, Cuba. Historia parlamentaria de Cuba, 2018; Harnecker, 1979).

En esas elecciones de 1976 se mostró la estrecha relación entre los representantes sociales y el Partido Comunista, tanto en la fase de nominación como en la elección: 59% de los delegados elegidos eran militantes del Partido, más 16% de miembros de la Unión de Jóvenes Comunistas. La representatividad por sectores sociales muestra su composición popular todavía con desigualdades, por ejemplo, se registró una pobre representación femenina y de los campesinos, y una sobrerrepresentación de dirigentes. La representatividad era insuficiente frente a la lógica de unidad política. La distribución es la siguiente de acuerdo con los datos que presenta Marta Harnecker.

El 31,1 % de los delegados es menor de 30 años y el 70.2 % es menor de 41 años. Por otra parte solo el 8 % son mujeres. Desde el punto de vista del nivel cultural el 31% tiene nivel primario, el 26,9% tiene nivel medio básico y solo un 5,3% tiene nivel universitario (Gell Noa, 2009, p. 161). Desde el punto de vista laboral el 26,2 % son obreros; el 12 %, técnicos; el 13,1 %, administrativos; el 6,7 %, trabajadores de servicios; el 6,2 %, campesinos; el 4,9%, miembros de las Fuerzas Armadas; el 1,4%, miembros del Ministerio del Interior y el 24,2 % dirigentes (Gell Noa, 2009, p. 162).

Entre octubre y diciembre de 1976 se efectuaron por primera vez las elecciones de delegados a las asambleas municipales del Poder Popular. Concurrió a las urnas el 95,2 % de los electores. Una vez constituidas las 170 asambleas eligieron delegados a la Asamblea de Provincia y finalmente estas nombraron a los diputados a la Asamblea Nacional (Silva León, 2003).

Finalmente, se hizo otro ajuste institucional con la creación de la Oficina de Atención a los Órganos Locales del Poder Popular, adscrita al Comité Ejecutivo del Concejo de Ministros.

Al año siguiente, 1977, se celebraron las asambleas de rendición de cuentas de los delegados bajo el lema: “¡A decidir y a gobernar con el Poder Popular!”. Los CDR tuvieron a su cargo la labor de preparación de los eventos: divulgación, adorno de calles, preparación de parques o locales donde se efectuaron las asambleas, así como las citaciones y movilización de los electores. Todo este proceso se repitió en 1979 durante la renovación de las asambleas municipales del Poder Popular. El balance en 1980 respecto a la participación de los CDR corroboró su eficacia en los procesos electorarios, en la preparación de las Asambleas de Rendición de Cuentas de los delegados de las circunscripciones, en la propaganda y divulgación, en suma, contribuyen al funcionamiento de la democracia popular (Gell Noa, 2009).

Relación Partido Comunista-CDR

Hay una relación de identidad ideológica y política entre CDR y Partido Comunista, pero cada organización tiene su ámbito funcional. Es difícil pensar que en los niveles directivos de los CDR no estén presentes ampliamente dirigentes del Partido, la regla es que miembros del Comité Central del Partido sean miembros de la Dirección Nacional de los CDR o a la inversa. Por su parte, los CDR son el vínculo del Partido con la sociedad, pero no en sentido corporativo, el PCC es un partido de cuadros. El sistema político unifica gobierno y partido, pero sin fusión de funciones; el sistema representativo (Poder Popular) representa el pluralismo social, define las metas y elige al gobierno, los actores son la sociedad organizada y el Partido.

A su vez, las organizaciones sociales tienen su propia existencia, son esferas distintas al partido y al gobierno, estructuras diferenciadas pero coordinadas en la obra común. En sentido estricto no se entiende autonomía de la sociedad civil respecto del Estado y el sistema de partidos como en una sociedad capitalista, la diferencia remite a la diferenciación entre clases sociales y a relaciones de dominación entre las clases que se busca defender mediante la praxis de la autonomía de la sociedad civil. En el régimen socialista cubano la diferenciación social es muy distinta, no domina una clase capitalista u otra denominada burocracia política; en la democracia popular es fundamental el concepto de pueblo, la suma de intereses de los sectores sociales, que en muchos sentidos es el Estado. La autonomía se vuelve relativa en la identidad entre pueblo y Estado, y en la relación entre pueblo y partido.

Existe una participación directa un tanto difusa en la constitución del Partido, las organizaciones de base tienen la atribución de proponer candidatos a miembros del Partido basándose en un criterio de méritos. Es característica del Partido la selectividad, en tanto que los CDR, si bien comenzaron con un reclutamiento casi indiscriminado, gradualmente introdujeron criterios de mérito en su reclutamiento sin dejar de ser abiertos. El Partido mismo combina dirección colectiva y autoridad personalizada, al menos este principio quedó establecido desde 1962 cuando fue confrontada la tendencia al dirigentismo (excesivo protagonismo personal).

El retorno a la participación popular desde la segunda mitad de los ochenta hasta los años noventa cambió la relación entre las organizaciones sociales y el Partido, de una movilización limitada a los militantes del Partido a las organizaciones que le dieron carácter popular. León y Acosta interpretan esto como el restablecimiento del “principio de que las organizaciones seleccionan, el pueblo elige y el Partido incorpora a las esferas dirigentes a los que considera los mejores de los elegidos”, “El Partido mantiene la última palabra, pero en el marco fijado por la consulta popular y la movilización de las organizaciones de masas” (León, Acosta, 1998, p. 11).

Relación con las instituciones

Con anterioridad nos hemos referido al proceso envolvente de la Revolución que organizó tanto a la sociedad como al Estado, todos formaron parte de un proceso profundo y rápido que debió enfrentar al mismo tiempo la defensa de los enemigos internos y externos, y la reanudación de la economía en medio de cambios cruciales. Las fuerzas que sostenía la Revolución tuvieron que mantenerse estrechamente unidas, actuando de manera coordinada. Muchos desempeñaron distintos roles al mismo tiempo, no eran cuerpos separados, una especie de fusión popular, el protagonismo popular estaba en todos los planos. Vale la pena recordarlo porque esta experiencia es completamente ajena a modelos estatistas caracterizados por la absorción de la sociedad en el Estado (corporativismo estatista según la tipología de P. Schmitter), centralismo burocrático, función meramente ejecutante de las masas, conceptos que tuvieron sentido en la esfera soviética, en el fascismo y otras formas políticas autoritarias.

En el proyecto constructivo las organizaciones sociales, especialmente los CDR que cubrían todo el territorio, trabajaron de manera conjunta con los nuevos organismos del Estado y el Partido, dando materialidad al concepto de Estado democrático popular. Es un resultado natural de esta dinámica la intrincada relación entre una organización de masas que actúa directamente sobre los objetivos del nuevo orden y las instituciones estatales responsables de ejecutar esos objetivos, no como entes separados ni en relación jerárquica, sino como combinación social de trabajo, recursos y organización.

De esa manera se articuló la ambiciosa empresa educativa y cultural, estaban coordinados el Ministerio de Educación con la sociedad organizada y, dentro de ella naturalmente los CDR; la actividad cultural se engarzó con el Plan de colaboración entre los CDR y el Ministerio de Cultura. Lo mismo se puede decir de las campañas del frente de salud con el Ministerio de Salud. Se fue formando todo un campo de atención a la familia y la comunidad, en acuerdo con el Instituto de la Infancia (Gell Noa, 2009).

En los primeros años, la participación social en la distribución equitativa de alimentos era cuestión de sobrevivencia, como fue el caso de la libreta de racionamiento de las grasas, la carne y otros productos, en ello trabajaron como un solo mecanismo los Comités con el Ministerio de Comercio Interior. Asimismo, tuvieron convenios de cooperación con el Instituto Nacional de la Industria Turística, con la empresa de Recuperación de Materias Primas y con el Poder Local. Con el fin de conocer las necesidades de la población, los CDR colaboraron con instituciones públicas levantando censos y encuestas.

Como su nombre lo indica, la defensa de la Revolución fue una actividad central en estrecha relación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias y el Ministerio del Interior; trabajaron juntos en la vigilancia en todo el territorio, en la instrucción militar e ideológica, en el servicio militar; en el control social de los adversarios del régimen y de la delincuencia, los CDR se articularon con la Policía Nacional (Gell Noa, 2009).

La combinación entre administración pública y organizaciones sociales es una clave de cómo evitar la burocracia, una parte de la sociedad atendiendo a toda la sociedad rápidamente. Esto se observa en la realización del Registro de Población y la dotación de un carné de identidad (8 millones en 1973), tarea actualizada todos los años. De la misma manera se distribuyó la tarjeta del menor, coordinándose el Ministerio del Interior, los CDR y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños. Otra empresa común fue el levantamiento del Registro General de Electores, de particular importancia cuando se instituyó el Poder Popular como nivel de gobierno; también esta se convirtió en una tarea permanente (Gell Noa, 2009).

Frentes de actividad

La diferenciación de múltiples tareas llevó a seccionar el trabajo según su naturaleza, los llamados frentes, cambiantes según las necesidades prioritarias en cada etapa. Parecen demasiados frentes que dispersarían a los miembros, pero en realidad los activistas pasan de una tarea a otra, así ha ocurrido con el Frente de Servicios que comenzó asignando responsables de las tareas de ahorro, los mismos activistas pasaron a

tareas de ahorro de electricidad, etcétera; ese desdoblamiento hizo posible la multiplicidad y la permanencia del trabajo.

En 1971 el Frente de Recuperación de Materias Primas tomó el nombre de Secretaría de Ahorro, el Frente de Cultura se integró a la Secretaría de Educación. El Frente de Consumo y Servicios surgió en 1970 absorbiendo tareas que antes realizaban los desaparecidos frentes de Poder Local y Trabajo Voluntario. El Frente de Construcción se creó en 1970 aunque esa actividad comenzó desde la fundación de los Comités; en esta década las brigadas de trabajo voluntario construyeron miles de viviendas, escuelas, locales, parques, etcétera; en 1972 habían movilizado 2, 254,437 hombres y mujeres, que laboraron 8, 247,752 horas de trabajo voluntario. Los frentes celebraron reuniones frecuentes de balance del trabajo, por ejemplo, el Frente de Servicios realizó asambleas de análisis y seminarios nacionales, donde los administradores (directivos de negocios socializados), los cederistas y dirigentes de los comités de zona se reunían para analizar el funcionamiento y el servicio prestado por las unidades comerciales (Gell Noa, 2009; Carballido Pupo & Ávila, 2008).

La especialización y el desempeño sucesivo de tareas ha sido una clave de la eficacia que de otra manera hubiera sido abrumadora e incompetente. Es por eso por lo que el Primer Ministro Fidel Castro, en el XI aniversario de los CDR, afirmaba que:

Podría pensarse que al crecer tan masivamente una organización habría podido perder en eficacia. Y, sin embargo, ha sido lo opuesto. Año por año los Comités de Defensa de la Revolución han alcanzado más fuerza, más organización y más eficiencia. (Gell Noa, 2009, p. 7, 11).

El trabajo voluntario trasciende la sociedad ociosa, invierte el tiempo libre en una gran diversidad de labores en beneficio de la colectividad sin remuneración ni compensación por ello. El voluntariado enseña que el pueblo es capaz de construir la nueva sociedad agregando más fuerzas y recursos a los que ya se invertían en otras importantes misiones, y eso tiene un profundo significado moral, ideológico y político. El trabajo voluntario es la cualidad más sobresaliente de los CDR y un factor de cohesión; puesto que reúnen a la gran mayoría del pueblo, su composición es socialmente heterogénea pero

con identidad común. Esa cohesión se expresó en numerosas movilizaciones en torno a problemas nacionales; ejemplo de ello fue la gran movilización nacional celebrando el trabajo voluntario en 1978 (Gell Noa, 2009).

Cuando se celebró en 1975 el Primer Congreso del Partido Comunista, Fidel Castro hizo un balance de los logros de los CDR en sus primeros quince años:

...la selección de cerca de 3 millones 900 mil Padres Ejemplares en la Educación, el aporte de más de 71 mil maestros populares, la realización de 1 millón 181 mil donaciones de sangre y más de 2 millones y medio de pruebas citológicas para el diagnóstico precoz de ciertas formas de cáncer, el suministro de más de 18 millones y medio de vacunas antipolio a nuestros niños, la recuperación de casi 700 millones de envases de cristal y otras materias primas, con un ahorro de decenas de millones de dólares de divisas, el apoyo masivo a las zafras, a las labores agrícolas en general y otras importantes actividades sociales y económicas (Morales Campos, 2010, p. 7).

Economía social y solidaria

La exportación de azúcar siguió siendo en la década de los setenta el principal soporte de la economía cubana, en esa medida se mantuvo el esfuerzo del pueblo y en particular el trabajo voluntario de los CDR. En el periodo 1971-1980 la experiencia de las zafras anteriores facilitó la organización de las tareas complementarias, como fue el caso de las brigadas de recogedores de caña, los voluntarios recogían la caña que se derramaba en las vías férreas y caminos cañeros, además tenían diálogos con los choferes de los equipos de transporte para evitar esos derrames. Así como las mencionadas, las brigadas se repartían en distintas actividades del proceso productivo. Al comienzo y al final de la zafra los CDR apoyaron en las faenas de fertilización, chapeo, limpia de obstáculos y siembra de los campos cañeros y en las tareas culturales. El éxito en la zafra 1977-1978 se debió a un esfuerzo nacional, pero también a la industrialización acelerada del proceso productivo azucarero, que añadió

un sentido de humanización del trabajo en las plantaciones, pero el empleo de máquinas topaba con inconvenientes que requirieron de la remoción de obstáculos, trabajo solucionado por los voluntarios lo cual fue considerado como otro mérito de los Comités.

Los CDR venían colaborando en la industria del tabaco, también de exportación, y lo siguieron haciendo en los años setenta. Junto con los campesinos trabajaron en la zafra tabacalera en el proceso 1971-1972. El compromiso se formalizó mediante un convenio con la Empresa Cubana del Tabaco. Otra industria en la que prestaron ayuda fue en las obras del Combinado Lácteo de Sancti Spíritus, desde el comienzo del año 1972 y el Combinado Lácteo de Cojimar.

En la década anterior se había iniciado la campaña de ahorro de energía eléctrica, que implicaba ahorrar en la importación de petróleo; ese esfuerzo continuó en la década de los setenta con las visitas domiciliarias de los cederistas, actividad coordinada con el Ministerio de la Industria Eléctrica. En este sector fue muy significativa para la economía la construcción de la unidad 7 de la Termoeléctrica de Tallapiedra; el propio comandante Fidel Castro había pedido la ayuda a los CDR en la construcción que se culminó “gracias al esfuerzo y combatividad de los obreros, técnicos y cederistas que trabajan en esta obra”. Asimismo, los cederistas trabajaron junto con brigadas de otras organizaciones (1972) en la ampliación y montaje de la Termoeléctrica de Regla y en la termoeléctrica del Mariel.

Se convirtió en habitual el ahorro de materias primas que emprendieron los CDR desde sus inicios; la recuperación de envases de cristal de todo tipo, papel y cartón y otras materias, la recuperación de envases hasta 1973 fue de 88 millones, y en 1975 llegaron a 94 millones. La Empresa Consolidada de Recuperación de Materias Primas, hizo público su agradecimiento a los CDR por su esfuerzo y compromiso con el pueblo. Durante trece años habían ahorrado 46 millones de dólares y subsanado una necesidad.

Algunos trabajos de gran amplitud territorial y poblacional como censos y encuestas pudieron hacerse gracias a la intervención de los CDR. Es ilustrativa la colaboración con el Instituto Cubano de Investigación y Orientación de la Demanda Interna, en la encuesta nacional

sobre tenencia y estado de electrodomésticos, muebles, colchones y cocinas, así como el estado de las viviendas. También colaboraron en el censo nacional de ganado mayor.

El recuento de las personas movilizadas en el periodo 1975-1980 en apoyo a las labores de la agricultura, la limpieza y embellecimiento de los barrios y otras tareas, acumuló 50 millones de jornadas (Gell Noa, 2009).

Obra pública

A diferencia de los países capitalistas donde el deporte es un gran negocio, en Cuba fue la población que trabajó en los años setenta para su propia expansión humana, entretenimiento y desarrollo de capacidades. Una importante obra que serviría para los juegos panamericanos, fue la ampliación y renovación del Estadio Latinoamericano en la capital; lo mismo hicieron los cederistas de Minas de Camagüey remozando el estadio “Cándido González, y en Pinar del Río con la ampliación y acondicionamiento del estadio Capitán San Luis, los CDR de Santiago de Cuba colaboraron en las obras de reparación y embellecimiento del estadio Guillermo Moncada, en Cienfuegos y así en otros estadios; en Matanzas los miembros de los CDR ayudaron a construir totalmente la Ciudad Deportiva.

Otras obras fueron hechas para el disfrute de la población, como el Parque Zoológico Nacional, en La Habana, en coordinación con el Desarrollo de Edificaciones Sociales y Agropecuarias (DESA). En Mayarí cederistas construyeron un parque en jornadas nocturnas. En el distrito 3, reparto Caribe, de Guantánamo construyeron el cine Guayo, al aire libre, con capacidad de 1,500 personas sentadas y un parquecito aledaño con bancos y flores ornamentales. En las obras de construcción participaron 5,434 cederistas, los cuales acumularon 15,994 horas de trabajo voluntario de día y de noche.

En incontables localidades el trabajo voluntario resolvía necesidades básicas, he aquí algunos casos. Los CDR trabajaron en la edificación del hospital del Centro Habana. Con la participación de los CDR se construyó el seminternado de Nueva Gerona. En doce

días 1,351 cederistas laboraron 5,900 horas para construir un puente prefabricado en Ciego de Ávila. En Baracoa 1,500 cederistas trabajaron 6,000 horas en la construcción de una terminal de autobuses. En coordinación con el Poder Local laboraron en planes de Hidrología Urbanística. Trabajaron 3,061 horas 1,238 voluntarios cederistas en la antigua fábrica de mosaicos de La Habana, produciendo más de 26 mil metros cuadrados de lozas para abastecer el plan de micro brigadas y para pisos de escuelas secundarias en el campo (Gell Noa, 2009; Morales Campos, 2010).

La Reunión Nacional del Frente de Servicios de los CDR acordó crear brigadas de construcción a nivel de zonas. En Oriente se pusieron en marcha 32 obras y otras cinco en otra región. En saludo al I Congreso de los CDR se terminaron 169 obras. Había planes más grandes en los que trabajaron, como en la construcción de 109 pueblos, de un plan de 120, en el país. En muchos lugares los CDR tomaron la iniciativa en la construcción de viviendas y otras instalaciones. En Minas de Matahambre, Pinar del Río, en menos de un año (1970-1971) construyeron 79 viviendas, repararon otras 174 casas y 49 comercios; la Terminal de Ómnibus de La Lisa; un Hospital Oncológico, 2 Círculos Infantiles del Vedado, y la Escuela de Maestros de Cojimar (Gell Noa, 2009).

Trabajos comunitarios

El entusiasmo de los primeros meses de la Revolución despertó un espíritu de mejoría en los barrios sin más recurso que el trabajo, desde las labores más sencillas como barrer y limpiar, hasta construcciones viales, bacheo de calles, etcétera. Gradualmente las labores se integraron en planes nacionales de embellecimiento del entorno. Fue una labor en toda la isla, pero aquí solamente recogemos algunos ejemplos de la vida diaria en la década de los setenta.

En el comité de zona 15 del municipio Guanajay cientos de voluntarios cederistas asfaltaron 15 cuadras. Los CDR del municipio Güira de Melena construyeron 6 mil o 7 mil metros de aceras. En julio de 1971 se llevó a cabo la semana nacional de limpieza, adorno y embellecimiento por los comités de barrio.

La III Asamblea Nacional de Balance lanzó la consigna: “Hacer de Cuba un Jardín”, de ahí derivaron numerosas iniciativas. Se emprendió en 1972 un plan de atención a parques, monumentos, calles, etcétera, coordinado por la Secretaría de Trabajo Social y el Frente de Urbanismo de la Dirección Nacional de los CDR. Bajo la consigna Mi Ciudad un Jardín, en Isla de Pinos se hicieron trabajos nocturnos de limpieza y embellecimiento de las ciudades de la región. Los Comités han acometido en Oriente la tarea de limpieza y embellecimiento de los pueblos, este trabajo mereció el primer lugar provincial a Bayamo en cuanto a limpieza y embellecimiento. En la misma provincia de Oriente, dos años después se declararon Jardín medio millón de viviendas. En la provincia de La Habana, zona Mantilla, mil cederistas trabajan por las noches y fines de semana en cinco calles, arreglando aceras y jardineras para sembrar plantas ornamentales (Gell Noa, 2009).

Durante 1973 y 1974 los CDR impulsaron tareas del Plan Jardín en todo el país, coordinados por el frente de Áreas Verdes y Floricultura. También en 1974 se declaró el Día Forestal, campaña en la que los CDR sembraron 7 millones de árboles. En septiembre se declaró una semana sobre el embellecimiento de ciudades, municipios, zonas, secciones, distritos y centros de trabajo. Un balance hecho en 1975 informaba que con el plan Hacer de Cuba un Jardín se llegaron a sembrar 13 millones de plantas, se transformaron en jardines 9,069 solares baldíos y se convirtieron en áreas verdes 2.5 millones de metros cuadrados (Gell Noa, 2009).

En cuanto al transporte, escaso y tardado, el frente de servicios de los CDR celebró reuniones informativas para detectar los problemas y ayudar en la limpieza de los vehículos. En las provincias se constituyeron Concejos Populares de Transporte en coordinación con el Ministerio respectivo. Continuaron celebrando durante los años setenta el Día de Tránsito, con acciones masivas de regulación del tráfico, orientación a choferes y peatones sobre la prevención de accidentes, el derecho de vía y exposiciones relacionadas con el tránsito (Gell Noa, 2009).

Desde años atrás los CDR trabajan en prevención social, inicialmente fue una tarea del Frente de Educación, después se constituyó en frente y en 1970 pasó a formar parte de la Secretaria de Trabajo Social de

los CDR. Sus tareas han sido: plan asistencial, prevención de incendios y prevención de accidentes. En 1971 todos los Comités efectuaron los plenos de prevención; anualmente realizaron semanas de protección contra incendios junto con otras organizaciones (Gell Noa, 2009).

Hemos mencionado que en la década de los sesenta el bloqueo había obligado a racionar los alimentos y otros productos, así como a practicar el ahorro en diversos campos. En los setenta se mantuvo la austeridad consensuada, nada qué ver con la austeridad impuesta por los gobiernos neoliberales latinoamericanos. Las asambleas locales y nacionales recogían las propuestas y nombraban inspectores populares que vigilaban la distribución e intervenían en aspectos tan detallados como los turnos para entrar a las tiendas de juguetes (Gell Noa, 2009).

Contribuyeron en otras campañas de ahorro, como el ahorro de agua en acuerdo con la oficina de Hidrología Urbanística y la cooperación en el ahorro de electricidad, los Comités aportaron activistas organizados en 32,102 patrullas Clic creadas en años anteriores. Algunas cifras aleatorias de las labores de ahorro se enlistan a continuación (Gell Noa, 2009).

Salud

La incorporación masiva de la población en el cuidado de la salud hizo posible lo que ningún otro país latinoamericano había logrado, hacer de Cuba el país con la menor tasa de mortalidad. La participación de los cederistas en materia de salud a lo largo del periodo 1971-1980 fue múltiple, eficaz y rápida, un ejemplo notable fueron las campañas de vacunación contra la poliomielitis (“Cada CDR un centro de vacunación”), persistente desde la X campaña en 1971 hasta la XIX en 1980. Se aplicó a niños entre un mes y 10 años en dos etapas, cubriendo a toda la población censada.

Con la misma infraestructura social se realizó la vacunación contra el sarampión. Mediante reuniones de capacitación a la población se combatió el dengue hemorrágico transmitido por un mosquito. También fue destacada la participación contra la aparición de una grave enfermedad conocida como fiebre porcina africana; se sospechaba que había sido

una obra terrorista. La epidemia fue prontamente eliminada sacrificando animales y eliminando sus restos, gracias al trabajo conjunto de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y los CDR (Gell Noa, 2009).

Educación

La política de apoyo a la educación por parte de los CDR en los años setenta se orientó a educar y responsabilizar a los padres del rendimiento de los niños. Una tarea que llevaron a cabo los 66 mil Comités fue llevar una Libreta de Control de Asistencia y Escolaridad en la que semanalmente se registraba la asistencia de los niños a la escuela. Las metas de elevación del nivel educativo para todos fueron subiendo, en

Cuadro 6. Ahorro de materias primas (Gell Noa, 2009)

Papel y cartón	
1970-1971	10,523 (tons. m.)
1973	18,000 (tons.)
1980	81,000 (libras)
Ahorro de Divisas	
1971	4,931,489 (pesos)
1973	7,000,000 (pesos)
Envases de vidrio (millones)	
1970-1971	31,295 medicinas
	24,709 varios
	12,181 vinos
1973	99,000
1980	224,000
Donadores de Sangre	
1973	147,000
1974	153,000
Sellos de correo (onzas)	
1973	105,000
1980	500,000

1977 se le llamó Batalla del Sexto Grado de primaria, para la que se exhortaba a los cederistas a apoyarla.

Una segunda línea de trabajo se siguió con los padres, la emulación consistió en que aquellos que cumplieran los requisitos mínimos recibían el nombramiento de Padres Ejemplares, campaña en la que estaban comprometidos primeramente los padres cederistas. En 1973 recibieron el nombramiento de Padres Ejemplares 906,277 cederistas, al año siguiente fueron propuestos y diplomados 900 mil; en 1975 aumentaron a un millón los padres galardonados en el Día del Padre Ejemplar. El periodo 1973-1974 fue el de mayor promoción educativa en la historia en Cuba.

Complementariamente se crearon las Escuelas Populares de Padres a las que los Comités convocaban bimestralmente; se ocupaban de elevar los conocimientos de los padres sobre cómo educar a sus hijos y fortalecer el trabajo educativo de las escuelas; su asistencia era obligatoria para el CDR y un deber de los vecinos. Entre los materiales que se estudiaban en dichas escuelas figuraban textos como “Las formas de conductas en el hogar” y el “Código de la familia”. Para completar el estímulo moral también se celebraba la Jornada Nacional de Homenaje a los Maestros (Gell Noa, 2009).

Cultura

Dentro del enorme horizonte de actividad de los CDR tenía un lugar la cultura popular. Difundían el arte y al mismo tiempo alentaban la creación; quizás involucraba a menos activistas pero igualmente llegaba al público. Estas labores se hacían en combinación con el Concejo Nacional de Cultura para formar instructores populares y capacitar a los responsables de Cultura de los Comités. Entre las cosas mejor recibidas estaba el movimiento de aficionados al canto y la música; en ese ánimo se inserta la Escuela Popular de Música en Santa Clara, por iniciativa de cederistas y miembros del Partido. Se cultivaron los concursos de historia y literatura; por mencionar un caso en 1974, el certamen formaba parte de un movimiento surgido desde las zonas que involucró a 12,500 aficionados a las distintas manifestaciones del arte.

Todo esto tenía un sentido de reproducción y elevación de la cultura popular. Ya en 1971 se habían creado equipos de estudio en los Comités de base y niveles directivos, formados por dos y hasta diez personas; se reunían para estudiar historia, geografía, cultura, economía, en ese tiempo especialmente orientado a la solidaridad con los pueblos de Indochina asolados por la guerra. Otro proyecto muy interesante fue el acordado por los coordinadores de los CDR y el ministro de Cultura, Armando Hart Dávalos, un Atlas de la Cultura, se proponía compendiar toda la información cultural del país mediante una investigación cuidadosa de la música, literatura, fiestas, costumbres y otras manifestaciones culturales vinculadas a las tradiciones cubanas; a los CDR les tocaría proporcionar datos y referencias de esos temas (Gell Noa, 2009).

Plan familia

En cualquier sistema social se considera a la familia como el núcleo básico de la sociedad, ámbito formativo de los individuos en sentido positivo y negativo. No hay una respuesta única a la relación que debe tener con el Estado, pero es claro que no puede ser una relación directa, debe ser mediada de diversas maneras por normas morales, culturales y organizacionales. Las experiencias totalitarias previenen contra toda intromisión del Estado en la vida privada de las familias porque no deben ser meras extensiones de los fines del Estado. La familia debe ser protegida dentro de un sistema social ordenado y justo, algo inalcanzable en el capitalismo que distribuye bienes y servicios en función de la posición de ellas en la estructura social y puede desentenderse hasta el borde de la descomposición social.

La estrategia de integración social participativa en la obra constructiva tuvo una importante realización con el Plan de la Familia, actividad que comenzó en Guantánamo, Oriente. Consistió en acordar con cada familia del país un compromiso mínimo y voluntario de tareas en su cuadra. Posiblemente este haya sido uno de los mecanismos más trascendentales descubiertos por los CDR para impulsar las tareas de la Revolución porque permitió que decenas de miles de hombres y mujeres

que antes quedaban al margen del trabajo de los CDR colaboraran en las tareas de mejoramiento de la vida comunitaria.

La revolución cubana aspiró desde su inicio a un orden social que garantizara los derechos de las familias, los individuos y los grupos en todos los espacios de la vida social, como se ha visto en la elevación de la educación y la cultura, la alimentación y la salud, etcétera. La integración de la institución familiar al sistema social fue progresiva, la institucionalidad de la familia tuvo un comienzo en algún momento, por ejemplo, los CDR comenzaron el Plan Familia en Guantánamo por iniciativa propia, antes que oficialmente tomara ese nombre en 1971. Luego las direcciones seccionales y municipales promovieron la práctica de dicho Plan, de modo que a mediados de año se informó que ya estaban incorporados al Plan de la Familia el 43 % de los núcleos familiares cederistas. A fin de estimular la incorporación a un esquema de normas de superación, se aplicó el mecanismo de la emulación en el cumplimiento de tareas básicas con eficiencia y calidad. En septiembre de 1972 se informó que 794,151 familias habían obtenido la distinción de Familias Destacadas (Gell Noa, 2009).

El propósito era incluir la superación familiar en la actividad de los comités, lo cual era natural puesto que la vida del barrio era el ámbito de la vida familiar y toda acción era en beneficio común. Los requisitos para obtener la distinción de familia destacada eran los siguientes: 1) asistir regularmente a la Asamblea del CDR; 2) participar en el Círculo de Educación Política y en las Escuelas Populares de Padres; 3) cumplir con la cotización establecida; 4) contribuir en el cumplimiento del Plan de Trabajo del CDR para el año; 5) que su casa sea declarada Jardín, donde hubiera condiciones; 6) contribuir al ahorro y recuperación de materias primas; 7) participar en algunas de las movilizaciones de trabajo voluntario; 8) que en la casa donde hubiera niños y jóvenes en edad escolar exista un Padre Ejemplar en la Educación. Según la Dirección Nacional, en 1972 el Plan Familia había llegado a todos los hogares del país (Gell Noa, 2009).

Rodeando el espacio comunitario estaba la infraestructura proporcionada por el Estado, por ejemplo el Instituto de la Infancia abocado al desarrollo integral de los preescolares; Instituto y CDR elaboraron

un plan para constituir círculos infantiles, dándoles mantenimiento, limpieza, embellecimiento y medios para el entretenimiento de los niños. En 1971 se creó la Unión de Pioneros, organización de masas de los niños. En un plano más amplio, los CDR discutieron los documentos sobre las normas de convivencia social (Gell Noa, 2009).

Rectificación, de nuevo la opción democrática, 1981-1990

Situación nacional

En la década de los ochenta la Revolución Cubana transitaba por un periodo de estabilidad y crecimiento bajo un modelo que se agotaba y obstruía el progreso futuro. Lo conseguido en el periodo en que rigió ese modelo fue de gran importancia, un retrato condensado de estos años prósperos fue descrito en el libro *Historia de Cuba*, donde se reconocía que gracias a la solidaridad y al intercambio justo con la Unión Soviética y otros países socialistas, se logró disminuir los crecientes efectos del bloqueo, y evitar que se concretara el plan estadounidense de paralizar la economía nacional y sumir al pueblo en el hambre.

No obstante, los problemas se acumulaban y el sistema político era consciente de ello por lo que desde 1986 inició un proceso de rectificación de errores y tendencias negativas que resultaban de la imitación mecánica del modelo socialista europeo. La búsqueda de un camino propio llevó a la sustitución del sistema de dirección económica implantado desde 1975; esta tarea requería de experimentación, los resultados de la reforma apenas comenzaban a verse a fines de los ochenta. Había que superar la falta de productividad que causaba el modelo de centralismo burocrático, en las distintas ramas de la economía había falta de compromiso, por ejemplo, la agricultura padecía de insuficiencia de fuerza de trabajo, falta de identificación del trabajador con el puesto de trabajo y sus medios de producción, bajo nivel de motivación, incumplimiento de la jornada laboral y bajas remuneraciones (Doménech, 1998).

Con la rectificación comienza una nueva etapa que abarca la segunda mitad de los ochenta y se traslapa con la crisis de la década de los noventa. La rectificación se proponía retomar el modelo original de socialismo transfiriendo la iniciativa a las organizaciones de masas (CDR, Central de Trabajadores, Federación de Mujeres, Juventudes Comunistas, Milicias Territoriales...), que implicaba mayor autonomía frente al Partido; este seguiría teniendo la última palabra pero ahora estaría sujeto a la consulta popular y a la iniciativa de las organizaciones sociales. Este cambio se puso en práctica con la consulta popular masiva que antecedió al IV congreso del Partido, cuando en todos los centros de trabajo se discutieron las propuestas de las bases; el mismo Fidel Castro alentaba el debate en 1987.

Pero ese viraje para retomar el socialismo a la cubana no estaba exento del riesgo de debilitar el modelo participativo original, a causa de los cambios que estaban ocurriendo en la sociedad y en la economía monopolizada por el Estado, problemas agudizados cuando se disolvió la URSS terminando con la benéfica dependencia económica de ese país. León y Acosta preveían afectaciones a la estructura social causadas por una serie de medidas de emergencia, entre ellas la introducción de impuestos, reducción de los servicios gratuitos, legalización de la tenencia y circulación de moneda extranjera, la apertura de mercados agropecuarios, la autonomía de gestión de las cooperativas agropecuarias, derecho vitalicio sobre la tierra, creación del banco central, legalización limitada de bancos extranjeros y de la inversión extranjera, legalización del trabajo por cuenta propia y pequeñas empresas con mano de obra familiar. El modelo cubano tendría que funcionar en el contexto de la globalización capitalista, se abrieron diversos ámbitos laborales no estatales, pero sin introducir el trabajo asalariado; se evitó el desempleo pero en su lugar apareció el subempleo; se eliminaron prácticas de regulación de tipo soviético y en su lugar se introdujo la autonomía de gestión (León & Acosta, 1998).

Si bien el sistema estaba sobrecargado de estatismo no se había desvanecido la sociedad organizada y participativa, no obstante, tendría que haber una readaptación para dar cabida a un mayor pluralismo. Sobre los cambios que sobrevendían León y Acosta advertían la pérdida

de la cultura política solidaria, la reducción del trabajo voluntario que se fue abandonando a fines de los años noventa. Emergían nuevos actores (cuentapropistas, intelectuales contestatarios, grupos religiosos) surgidos de la expansión de la esfera privada y la autonomía personal; ellos pondrían en jaque al Estado que había dejado de ser el único proveedor de empleo y bienestar social. Por añadidura, había que tomar en cuenta la inconformidad de las organizaciones de masas porque no se les permitía participar en la toma de decisiones. La demanda social podría producir una “acumulación de inquietudes que no estaban siendo canalizadas debidamente”, lo que podría incidir en la aparición de otros espacios para expresar los nuevos intereses y llevar por otro rumbo la democratización. Pero en el momento tal situación era potencial pues los autores afirman que esos sectores padecían de apatía, un bajo nivel de propuestas, carecían de proyecto y de líder (León & Acosta, 1998).

Cuba entró drásticamente en una crisis prolongada en la coyuntura de 1989-1990 y la primera mitad de la siguiente década. No era la primera vez que tenía que vérselas con un gran desafío, la sociedad cubana ha tenido que superar graves pruebas, en esta coyuntura habría que sortear de un lado el bloqueo estadounidense y de otro lado el fin de la dependencia de la Unión Soviética. El acoso y la dependencia tuvieron efectos sobre el orden político cubano, la defensa del enemigo externo había influido en la tendencia al autoritarismo, característico del modelo soviético, a costa de socavar la democracia social. Respecto al tema que nos ocupa, en la coyuntura los CDR seguían siendo una fuerza en acción, difícilmente la burocratización podría impedirlo. La contradicción entre el autoritarismo y la iniciativa civil encontró la salida en la recuperación de las prácticas democráticas, tan necesarias en una época de crisis.

Terrorismo y subversión

Desde 1989 el mayor peligro fue consecuencia de la disolución de la URSS y con ella el fin de la protección militar y política del campo socialista; con esa ventaja el imperialismo empezó a fraguar un ataque

mayor, como lo prueban las maniobras militares; ya se venían practicando varias líneas de hostigamiento, en primer término la guerra bacteriológica, los ataques a sedes diplomáticas, la movilización de emigrantes, la vinculación entre estos y la delincuencia.

No era posible bajar la guardia, se registraron miles de acciones terroristas en los años ochenta y noventa; los ataques provinieron principalmente de la guerra químico biológica. Recordaba Fidel Castro los ataques con virus causantes de la peste porcina, el dengue hemorrágico; contra la agricultura el moho azul atacó las plantaciones de tabaco, un hongo desconocido destruyó la mejor variedad de caña de azúcar; también atacaron el café y las cosechas de papa, otras plantaciones se infestaron de la plaga Thrips Palmi, además usaron otras plagas destructoras. A causa del virus de la peste porcina diseminado en 1971 tuvieron que sacrificar medio millón de cerdos. El dengue hemorrágico, introducido en 1981, afectó a 350 mil personas, de las que murieron 158; este virus era desconocido en el mundo, fue creado en laboratorio (Ramonet, 2016).

En febrero de 1981 un grupo de cubanos buscó una salida al exilio ocupando la embajada de Ecuador; esta vez el gobierno rechazó entrar en negociaciones y finalmente los ocupantes entregaron sus armas al embajador y fueron arrestados.

La investigación en torno al suceso reveló que uno de los instigadores había sido el encargado de negocios de Portugal, Francisco de Sales Mascarenhas, vinculado a la Agencia Central de Inteligencia (CIA); pese a la protesta diplomática del gobierno cubano el Ministro de Relaciones Exteriores de Portugal respondió con insultos a su homólogo cubano con el fin de exacerbar el conflicto (Gell Noa, 2011).

En 1987 un nuevo incidente diplomático fue provocado por elementos “antisociales y apátridas” que trataron de llegar a la cancillería francesa en La Habana, fue instigado por rumores de que ese país estaba concediendo visas. En el mismo año fueron expulsados del territorio estadounidense dos diplomáticos cubanos acreditados en la Sección de Intereses de Cuba en ese país. La CIA y el servicio de inteligencia inglés instigaron la expulsión del embajador de Cuba en Inglaterra. Nuevamente en 1990 catorce personas penetraron de forma ilegal en

la sede de la Embajada de la República Checa en La Habana. Según se informó, la mayoría de ellos tenía antecedentes penales, se les calificó de elementos antisociales y vagos habituales (Gell Noa, 2011).

El menú de hostilidades abarcó casos como los siguientes. En julio de 1981 fueron capturados por las fuerzas combinadas del Ministerio del Interior y las Fuerzas Armadas cinco contrarrevolucionarios infiltrados por la costa de Matanzas, se informó que planeaban atentar contra la vida de Fidel Castro. En octubre y noviembre de 1981 fueron asesinados tres maestros cubanos por bandas somocistas en Nicaragua (Gell Noa, 2011).

En mayo de 1985 comenzó a transmitir desde Estados Unidos la llamada Radio Martí, pero sus señales fueron bloqueadas. Un nuevo intento del gobierno de Estados Unidos se hizo en 1990 con emisiones de televisión en idioma español dirigido directamente contra Cuba, pero fueron anuladas en el acto.

Al año siguiente, por lo menos en tres ocasiones a fines de 1986 fue violado el espacio aéreo cubano por aviones espía de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos. En marzo de 1987 fue frustrado por los pasajeros el intento de secuestro de un avión de Cubana de Aviación que salía del aeropuerto internacional José Martí. En mayo fueron detenidos dos cubanos que espiaban para la CIA. En diciembre de 1990, secuestran una lancha pesquera y la conducen a Miami con 12 personas que salen de forma ilegal, llevándose secuestrado a un marinero (Gell Noa, 2011).

La más grave amenaza contra Cuba fue cuando la Fuerza Aérea de los Estados Unidos ensayó un golpe aéreo masivo contra las provincias occidentales (mayo de 1989), al tiempo que el presidente George Bush hacía declaraciones injerencistas. A fines de 1989 y de 1990 Estados Unidos concentró un gran número de barcos de guerra en la base naval de Guantánamo y en la cercanía de Cuba. En esos días un guardacostas estadounidense pretendió hundir un buque mercante cubano (Gell Noa, 2011).

No cesaron los intentos norteamericanos de crear una fuerza política de oposición interna; desde mediados de 1988 fue denunciado el hecho de que funcionarios de la Sección de Intereses de

Estados Unidos en La Habana se habían reunido con una veintena de contrarrevolucionarios en Cuba. En marzo de 1990 varios grupos contrarrevolucionarios se reunieron en un lugar de La Habana, pero fueron descubiertos por los vecinos a los cuales, se les unieron cientos de cederistas que los confrontaron durante horas, hasta que dirigentes del Partido los persuadieron de dispersarse y la Policía Nacional se hizo cargo de los conspiradores. En los mismos días fueron arrestados siete cabecillas del llamado Partido Pro Derechos Humanos, acusados de formar asociaciones ilícitas y realizar manifestaciones (Gell Noa, 2011).

Vigilancia

La vigilancia ciudadana no dejó de ser la tarea principal y permanente de los CDR, gracias a ella la isla se convirtió en el lugar más seguro del continente americano; primero fue objeto de máxima atención la acción subversiva, conforme se redujeron los riesgos, en la década de los ochenta, pasó a tomar un papel importante la delincuencia común. En ese momento no se trataba ya de la contrarrevolución interna sino de lo que llamaron elementos antisociales. Según Armando Acosta, dirigente de los CDR, el problema se originaba en el imperialismo que trabaja a largo plazo para confundir al pueblo, para lograrlo se servían del lumpen, los delincuentes.

Las amenazas militares del exterior en los años 1989-1990 se reavivaron, pero no como al inicio de la década, cuando pareció que era un exceso la prevención que hizo la Dirección Nacional en 1981 de que “Los tiempos que se avecinan son tiempos de combate, tiempos de lucha, tiempos de enfrentamiento al enemigo, y hay que estar en condiciones de enfrentar a ese enemigo”. En todo caso nunca se bajó la guardia, en ese periodo se crearon las Milicias de Tropas Territoriales, agregadas al sistema militar y a la vigilancia de los CDR extendida a todo el territorio; las formas de vigilancia fueron constantemente actualizadas para mejorarlas y corregir las deficiencias. Se calculaba que a fines del mismo año había 90,600 vigilantes aportados por el 93% de los comités de base, que entonces contaban con 3.4 millones

de miembros. Al cumplirse un aniversario más de los CDR en 1983, Armando Acosta, coordinador nacional, afirmó que eran 40 mil los vigilantes nocturnos diarios (Gell Noa, 2011).

Para la protección civil 15 comités del municipio Consolación del Sur, Pinar del Río, iniciaron en 1984 el plan piloto de construcción de refugios. En 1987 por iniciativa de cederistas se crearon en las zonas rurales los grupos de vigilancia a caballo para oponerlos a los delincuentes comunes que también operaban a caballo. Las Patrullas Montadas se añadieron a las guardias en puntos fijos, en pocos meses proliferaron, como en el municipio de Viñales donde 1,143 campesinos hacían las rondas a caballo (Gell Noa, 2011).

La pequeña delincuencia en las calles se consideraba como indisciplina social, no se enfrentaba solo con medidas policíacas, había ejemplos de un tratamiento de proximidad con los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. Cederistas del municipio Camajuaní, Villa Clara, en combinación con las familias e instituciones educativas, trabajaron con éxito en la reinserción al estudio de algunos jóvenes. Para controlar conductas disfuncionales en los barrios, los comités realizaron asambleas bimestrales en las zonas priorizadas, aquellos lugares con problemas políticos, sociales, ideológicos. Al mismo tiempo, en cumplimiento de la austeridad en tiempos de escasez, se puso bajo vigilancia la especulación y la pequeña corrupción (Gell Noa, 2011).

Cuando se hizo inminente la amenaza militar estadounidense en 1990 se puso en marcha un movimiento de masas llamado En Pie de Guerra, con el cual los CDR debían mantener la vigilancia las 24 horas del día, además de dar preparación para la defensa a los ciudadanos de las zonas; para que las zonas fueran declaradas En Pie de Guerra deberían participar el 90% de sus comités y cubrir algunos requisitos (Gell Noa, 2011).

La respuesta estratégica a las grandes maniobras de guerra que efectuaban las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en zonas cercanas a Cuba, consistió en reforzar la capacidad militar y la vigilancia de los CDR. Las Fuerzas Armadas llamaron al pueblo a prepararse para la defensa e iniciaron la maniobra militar Escudo Cubano.

Otra línea de acción corrosiva contra Cuba fue utilizar su territorio por el narcotráfico; como se empezaba a hacer frecuente, a mediados

de 1989 las Fuerzas Armadas cubanas advirtieron que cualquier avión que penetrara ilegalmente el espacio aéreo sería interceptado y obligado a aterrizar o sería derribado. Entre marzo y abril de 1990 fueron capturados por fuerzas del Ministerio del Interior ocho narcotraficantes en Camagüey. En otro hecho, el Tribunal Provincial Popular de Guantánamo condenó a siete años de prisión a un norteamericano por el delito de tráfico ilegal de estupefacientes. Asimismo, el Tribunal Popular Provincial de Ciego de Ávila condenó a penas que fluctuaban entre 12 y 15 años de prisión a cuatro narcotraficantes de origen cubano residentes en Miami, a quienes les fueron confiscados entre 350 y 500 kg de cocaína (Gell Noa, 2011).

Depuración

En los últimos tres años de la década se produjo una crisis en la élite misma del gobierno cubano que revelaban una descomposición más grave que la disidencia o la delincuencia común, porque eran síntomas de constitución de una clase dominante con rasgos capitalistas y pondrían en riesgo al sistema mismo.

Fueron varios casos en 1987, el primero fue la desertión y huida a Estados Unidos del general de brigada Rafael del Pino Díaz. Paralelamente se destituyó y arrestó a Luis Orlando Domínguez, ex presidente del Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba acusado de malversación, abuso de autoridad, falsificación de documentos públicos, abuso en el ejercicio del cargo, uso indebido de recursos financieros y materiales; fue condenado 20 años de privación de libertad. En diciembre, el pleno del Comité Central del Partido acordó expulsar a Humberto Pérez González, acusado de faltas persistentes en la planificación de la economía nacional y el descontrol en la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía.

El caso más grave ocurrió con el arresto del general de división Arnaldo Ochoa Sánchez implicado, junto a otros oficiales de las Fuerzas Armadas y del Ministerio del Interior, en el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas; además fue arrestado el funcionario Diocles Torralbas. Por estar vinculado al caso Ochoa, fue destituido como ministro

del Interior el general de división José Abrantes Fernández, acusado de no haber puesto al descubierto las operaciones de narcotráfico del grupo de oficiales de ese ministerio y haber tolerado impunemente durante dos años y medio esas actividades. Abrantes Fernández y otros ex funcionarios del propio ministerio fueron detenidos. Abrantes Fernández y Pascual Martínez Gil fueron expulsados del Comité Central y del Partido y el Tribunal Militar Especial los condenó a 20 años de privación de libertad. Ochoa, tres ex oficiales de las FAR y 11 ex miembros del Ministerio del Interior, fueron juzgados por un tribunal militar, a los primeros se les condenó a la pena de muerte, a otros 7 se les condenó a 30 años, a dos más a 25 años de prisión, y a cuatro exfuncionarios a 15 años de prisión. La sentencia fue ejecutada (Ramonet, 2016; Gell Noa, 2011).²⁷

La drasticidad del castigo está en proporción al peligro que representaban esas tendencias para el sistema político, en el fondo la conformación de una clase dominante corrupta que por esa vía introduciría el capitalismo y el narco-Estado, fenómenos que caracterizan a muchos regímenes latinoamericanos. Castro mismo criticaba la pequeña corrupción entre la gente que se resolvía con medidas de vigilancia y administrativas, “pero no puede darse en un cuadro de dirección del Partido o en un cuadro de dirección del Estado, ni a uno solo de ellos puede permitírsele” (Ramonet, 2016, p. 688).

Organización

Miembros y estructura

Siempre fue considerado estratégico el crecimiento de los afiliados y de la organización de los CDR; en esta década el reclutamiento era más selectivo en cuanto a la lealtad y la convicción ideológica. De ahí

²⁷ Al respecto Fidel Castro reconoce que fueron fusilados por graves actos de traición, el narcotráfico, “Ponía al país en peligro”; al Ministro del Interior Abrantes, se le depuso porque era cómplice.

Cuadro 7. CDR miembros y comités

Años	Miembros	% Población	CDR	Zonas
1981	5,425,069		75,000	
1983			83,000	10,000
1984	6,002,849			
1985*	6,277,292	79	87,305	
1986**	6,662,568	84	89,000	11,000
1988	7,000,000		96,000	
1990		87		

*1985, el informe rendido por Fidel Castro menciona una afiliación de 6.4 millones.

** El informe central del III Congreso menciona una afiliación de 6, 537,000 miembros. El aumento de 1, 214,000 miembros en el último quinquenio se debió principalmente a la incorporación de jóvenes de 14 años y más. En 1981 la población total sumaba 9.7 millones.

que la organización ha tenido la costumbre de llevar un registro cuantitativo de sus actividades y sus miembros; de los informes dados a conocer recogemos las cifras de miembros, su porcentaje dentro de la población mayor de 14 años de edad y el número de comités de base; no se cuenta con información nacional y periódica de las zonas y otros niveles de la estructura. Las cantidades que aparecen en los informes frecuentemente son aproximadas y en 1990 faltan los datos de miembros y comités. La fuente de los informes proviene del Libro de Registro de Direcciones que lleva cada comité de las altas y bajas de miembros.

Las cifras muestran la vigencia del propósito de incorporar a la mayor parte de la población a la actividad organizada, más o menos se pasó de 5.5 millones de adherentes a alrededor de 8 millones, de una población aproximada de once millones. El número de comités pasó de 75 mil a 100 mil aproximadamente, este dato es relevante por el hecho de que nunca han perdido su carácter de agrupamiento de

ciudadanos del barrio junto con sus familias, son un microorganismo en acción, la base de una estructura nacional.

En 1981 el II Congreso de los CDR tuvo que aclarar que la afiliación a los Comités era más o menos abierta, con el tiempo adquirió un rango de honor cívico, en contraste con la afiliación selectiva al Partido. El ensamble de la estructura presenta dos aspectos formalizados: el sistema asambleario que decide el rumbo de la acción, y el control de la base sobre los dirigentes y funcionarios de las instancias de dirección colegiada. Los informes de la Dirección Nacional prestan mucha atención al proceso asambleario de balance, rendición de cuentas y elección de delegados. Suponemos que el mismo control se ejerce sobre el personal profesional con funciones directivas, cuyo número es importante; por ejemplo, en 1983 se menciona que los dirigentes no profesionales eran 2,225 y los profesionales 1,186 (Gell Noa, 2011).

Capacitación

Una dimensión clave de la cohesión social es la comunidad del ciudadano, en términos de identidad nacional, acuciada por la siempre presente amenaza del enemigo externo, y no obstante homogénea por la peculiar ventaja de no estar segmentada por la lucha de clases. La conciencia nacional identificada con el modelo cubano de sociedad tuvo un lugar preferente y fue metódicamente cultivada con trabajo ideológico. Se lleva a cabo en dos planos: el de los sectores populares y en el nivel de los organizadores y dirigentes. En el plano de la opinión pública la propaganda ideológica es más sintética, difusa y alienta la discusión pública; en cambio, la formación ideológica en las organizaciones sociales es también de masas pero se basa más en el estudio de documentos seleccionados y discutidos por millones de personas en círculos de estudio. Esto ha requerido de educadores e instructores, en el caso de los CDR, procedieron a formar cuadros especializados en escuelas a varios niveles, dotadas de programas de contenido teórico e histórico.

Las escuelas cederistas de más alto nivel son tres Escuelas Nacionales: Juan Ronda, Romárico Castillo, Lázaro González Fagundo, la más conocida es la tercera, fundada en 1969 y que ha formado por años a

miles de cuadros en ideología política (marxismo leninismo) y manejo organizativo, más o menos un centenar por ciclo. En 1982 había 84 alumnos, de ellos 17 mujeres, más un grupo de extranjeros. En cada etapa se estudian los problemas del momento, como fue la campaña de rectificación de errores y tendencias negativas, y sus soluciones. En un segundo nivel figuran las escuelas llamadas Combatiendo al Enemigo; en 1985 funcionaban 9,000 de ellas en las que se habían graduado 200 mil cederistas.

Entre la literatura utilizada por todos (antes del Internet) probablemente la más frecuente haya sido la de folletos, más que diarios y libros. Un medio de información y educación ha sido la revista mensual de los CDR “Con la Guardia en Alto”, pero ha padecido las mismas limitaciones de recursos que el resto del país; el tiraje en 1988 era de 60 mil ejemplares, un número insuficiente, no alcanzaba ni un ejemplar para cada uno de los 96 mil comités, menos aún para los 7 millones de miembros, el promedio por zonas equivalía a 1.3 ejemplares para cada una (Gell Noa, 2011).

Asambleas de Balance y elección de delegados

De acuerdo con los Estatutos de los CDR, toda la estructura se rige por asambleas, los comités de base tienen asambleas bimestrales y anuales, las más importantes son las Asambleas de Balance, Renovación y/o Ratificación de Mandatos que se llevan a cabo cada dos años y medio, un acuerdo intermedio entre un congreso y otro. Las asambleas de balance forman un proceso escalonado, primero se hacen las de los comités de base, luego las de zona, municipales y provinciales. Se realizan simultáneamente en todo el país en los 169 municipios (incluyendo el municipio especial de Isla de la Juventud). En la década de los ochenta las asambleas eligieron adicionalmente a los delegados a los congresos nacionales de 1981 y 1986.

Por ejemplo, el Comité 4 de la zona 117 del municipio de Bayamo, efectuó su Asamblea de Balance con la asistencia del 98% de sus miembros, ahí eligieron a su secretariado para un periodo de dos años y medio (Gell Noa, 2011).

A nivel de provincia citamos como ejemplo el proceso en Matanzas. Los 205 delegados asistentes a la Asamblea provincial representaron el 98% de los delegados electos en las zonas, eligieron a 55 integrantes de la Dirección Provincial, uno de ellos coordinador provincial; además eligieron a 88 delegados que representarán a Matanzas en el II Congreso de los CDR y propusieron precandidatos a miembros de la Dirección Nacional de los CDR. Los delegados salientes presentaron un informe, rendición de cuentas sobre el periodo de su gestión, reformulado con las observaciones de los asistentes (Gell Noa, 2011).

Por su parte, la Dirección Nacional y su secretariado tienen asambleas de balance y planeación. En el caso de 1981 el coordinador nacional informó que el proceso asambleario de balance, renovación y/o ratificación de mandatos a nivel de Comités de base se realizó en todos ellos, con la asistencia del 76% del total de miembros. El 46% de los dirigentes elegidos en esos Comités fueron mujeres, el 24% fueron jóvenes menores de 27 años. Como preparativo del Congreso, los CDR analizaron y discutieron los anteproyectos de Modificaciones de los Estatutos y la Tesis programáticas. En el nivel se cuadra se propusieron 140,226 precandidatos a delegados al II Congreso, de esa cantidad las asambleas provinciales seleccionaron a 1,532 delegados al Congreso de octubre de 1981 (Gell Noa, 2011).

En el año 1983 se repitió todo ese proceso asambleario de balance, renovación y/o ratificación de mandatos; comenzó con las asambleas de Comités de base CDR durante los meses de octubre y noviembre, continuó con las asambleas de zona en noviembre y diciembre y así sucesivamente. Las asambleas tuvieron lugar en los 83 mil CDR, más otras tantas en las 10 mil zonas; se rindieron los informes y se eligieron los secretariados ejecutivos en cada uno, así como los delegados a la Asamblea del Municipio (Gell Noa, 2011).

El mismo proceso se repitió en 1986, pero esta vez los comités aumentaron a 89 mil y las zonas 11 mil. Por ejemplo, la zona 4 del municipio de Yara, provincia de Granma, contaba con 14 comités y 735 miembros, cada comité eligió su secretariado, en el que figuraron 42 mujeres, el 59%; además eligieron a 10 delegados a la asamblea municipal y 7 precandidatos al III Congreso. A nivel de provincia se puede citar

el caso de La Habana, fueron electos 279 delegados al III Congreso. Nuevamente se repitió el proceso asambleario en 1990 (Gell Noa, 2011).

Además de las asambleas bimestrales de las organizaciones de base se hace una Asamblea Anual de Rendición de Cuentas del trabajo realizado en el año. En 1988 el examen de la rendición de cuentas de la Dirección Nacional motivó la eliminación de 74 tareas y la modificación sustancial de otras. Más del 90% de los comités de base en todo el país efectuaron en diciembre su asamblea de balance anual (Gell Noa, 2011).

Poder popular

En 1981 el Concejo de Estado convocó a elecciones de delegados a las asambleas municipales del Poder Popular en primera y segunda vueltas. (Recuérdese que si los candidatos no obtienen la mitad más uno de los votos se repite la elección en una segunda vuelta). De acuerdo con la Ley Electoral los CDR tienen varias obligaciones: apoyar la actualización de los registros de electores, a las asambleas de nominación de candidatos, al desarrollo de la votación e informar a la población, entre otros aspectos. El hecho es que la promoción funciona pues el 86% de los electores acudió a las asambleas de nominación de candidatos a delegados del Poder Popular, según la fuente, la mayor cifra alcanzada en este tipo de elecciones (Gell Noa, 2011). Los delegados a las asambleas municipales eligen los delegados a las asambleas provinciales del Poder Popular y estas los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Nuevamente, en el proceso electoral de abril de 1984, se repitió el procedimiento: el Concejo de Estado convocó a elecciones del Poder Popular para el siguiente periodo de dos años y medio. Se eligieron a los delegados a las 169 asambleas municipales del Poder Popular; en ellas participó el 98,7% de los electores, fue calificada como la mayor votación de la historia. Asimismo, quedaron constituidas las 14 Asambleas Provinciales del Poder Popular, integradas por 1,377 delegados elegidos en las asambleas municipales. El proceso se repitió en octubre de 1986 para elegir delegados a las asambleas provinciales y diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular (Gell Noa, 2011).

Fidel Castro en el XXV aniversario de los CDR (1985) afirmó que los CDR eran un medio de participación plena del pueblo en todas las actividades, entre ellas en la organización y constitución de los poderes populares, “que no se podría concebir sin los CDR”; pero no solo en la organización del proceso electoral, sino esencialmente en la elección de representantes y diputados, “No hay país en América Latina que tenga un porcentaje mayor de votantes” que Cuba en la elección de representantes en los órganos del Poder Popular.

De este sistema de representación política el aspecto que queremos destacar es la capacidad de los ciudadanos organizados para sostener la estructura electoral, ya que se involucran directamente los ciudadanos; son elecciones baratas y sin campañas. Era cierta la afirmación de Fidel Castro en ocasión del III Congreso del PCC (1985), de que los Comités asumían tareas en las esferas política e ideológica, especialmente en dos momentos: la participación en reuniones de rendición de cuentas de los órganos locales del Poder Popular y en el desarrollo de las elecciones.

Un modelo muy lejano al que conocemos en México, donde se ha montado un enorme y exageradamente costoso aparato electoral, que se vuelca en abrumadoras campañas publicitarias, y todo para finalmente defraudar a lo largo del proceso.

Planeación

La actividad de los CDR es sumamente variada pero no caótica, el grueso del trabajo sigue lineamientos principalmente dentro de planes nacionales. En el caso de Cuba la planeación va dirigida a satisfacer necesidades sociales, cuyo diagnóstico puede provenir de censos, encuestas, etcétera, o bien de la suma de demandas sociales. El ámbito donde es más posible que haya libertad de iniciativa es en los comités de base, dentro de ciertos límites; la espontaneidad cabe en cuanto a la solución de necesidades particulares de las comunidades, pero en general es una actividad planeada centralmente.

El ciclo completo de la toma de decisiones transita de las orientaciones políticas generales a las líneas prioritarias y a planes específicos;

esa actividad es evaluada periódicamente por los responsables de la pirámide directiva. Las líneas estratégicas son trazadas por los congresos, la dirección del Partido y la Dirección Nacional de los CDR.

La planeación del proyecto constructivo en los años ochenta se delineó en tres congresos, el II del Partido Comunista de 1980, el I y II Congresos de los CDR en 1977 y 1981 respectivamente. Iniciando los años ochenta la evaluación y planeación de actividades eran la función de las instancias directivas, sobre todo la Dirección Nacional. En realidad, las principales líneas de acción eran una continuación de las emprendidas en los años anteriores.

Las más conocidas eran las siguientes: trabajo ideológico, apoyo a las obras sociales, política de austeridad y ahorro en todos los órdenes, limpieza y embellecimiento de las cuadras. Continuaron las vacunaciones antipoliomielíticas y las donaciones voluntarias de sangre; el apoyo a la educación de niños y jóvenes, al movimiento de Padres Ejemplares de la Educación. Participación en los procesos de elección de delegados y diputados al Poder Popular. Autosuficiencia financiera mediante la cotización de los miembros y la solidaridad manifestada con las familias afectadas por los huracanes en Cuba y con otros países. La vigilancia se mantenía contra las agresiones armadas pero también contra la introducción terrorista de enfermedades y plagas en el ganado. En cuanto a las funciones, se debían hacer ajustes motivados por la transferencia de competencias de los CDR hacia el Poder Popular. La emulación seguía siendo un estímulo moral para el cumplimiento de las actividades; en este campo de reconocimiento de méritos no habría novedades salvo que se sustituyó el plan Familia Destacada por el plan Cederistas Destacados (Gell Noa, 2011).

Segundo Congreso de los CDR

A mediados de 1981 comenzaron los preparativos del II Congreso de los CDR. En primer término, la Dirección Nacional apremió a llegar al Congreso con un balance de trabajo satisfactorio, con todas las tareas cumplidas, porque serían evaluadas. El proceso inició con asambleas en los 75 mil CDR para evaluar lo realizado desde el primer Congreso;

en ellas se analizaron las modificaciones al Estatuto y los Lineamientos del Trabajo. La función electiva siguió el procedimiento establecido: las asambleas eligen a los miembros de las instancias directivas y a los delegados al Congreso, que a su vez nombraría la nueva dirección nacional (Gell Noa, 2011).

El Congreso inició el 22 de octubre de 1981 con la asistencia de 1,521 delegados (97% de los elegidos), además de 317 invitados. Se analizaron los avances en las líneas de trabajo adoptadas en el I Congreso: vigilancia, apoyo a las milicias de tropas territoriales, propaganda y agitación, el trabajo político-ideológico. El apoyo a la educación, deportes y cultura; la contribución al desarrollo económico y social y el ahorro. Sobre la organización se debatió la estructura y funcionamiento interno, autofinanciamiento, emulación, desarrollo de los cuadros, la solidaridad y las relaciones internacionales (Gell Noa, 2011).

El II Congreso dio los lineamientos para los planes anuales, las evaluaciones semestrales del cumplimiento de los planes por parte de la Dirección Nacional, por ejemplo, la emulación para el próximo año, las dificultades que enfrentaba la organización por las solicitudes de apoyo que hacían diferentes organismos que no tenían convenios con los CDR, o las modificaciones al reglamento del movimiento de cuadros (Gell Noa, 2011).

En el discurso de clausura del II Congreso, Fidel Castro no anunció novedades, reafirmó que los CDR tenían como primera actividad la defensa y la vigilancia sobre la contrarrevolución, que cada día era más débil, así como la lucha contra el lumpen y los antisociales. Tal como lo había propuesto el II Congreso del Partido, los CDR habían trabajado con dedicación en las guardias nocturnas en los barrios, en la que participaban 30 mil cederistas, garantizando la detección y prevención del delito contra los bienes del pueblo y del Estado. Elogió la actuación de los CDR contra el dengue hemorrágico, enfermedad introducida por el imperialismo. En cuanto a la organización, criticó la deficiente selección de cuadros, la falta de estabilidad y bajos salarios, deficiencias que se corregirían mejorando la selección, ubicación y promoción de los cuadros, sobre todo en aquellos municipios donde existía mayor inestabilidad (Gell Noa, 2011).

Todo ese esfuerzo fue compartido con la Federación de Mujeres, ambas organizaciones nacieron al mismo tiempo cooperando en los mismos espacios donde habitan y el mismo medio social; en 1981 el Segundo Congreso del Partido incorporó sus actividades a los CDR compartiendo los círculos de estudio, el trabajo voluntario, las acciones de salud pública y la distribución de los alimentos (Donate-Armas, 1996). Sus aportaciones continuaron en los siguientes años, así lo reconoció Fidel Castro en el IV Congreso de la Federación (1985), especialmente en las tareas educativas como las brigadas de Madres Combatientes por la Educación, más de 12,000, en el mejoramiento de las escuelas, su trabajo en los círculos infantiles, su participación con los CDR en las escuelas de padres; el esfuerzo en la superación cultural, en la batalla por el sexto grado, ahora en la batalla por el noveno grado, en la educación obrero-campesina, entre otras muchas actividades (Gell Noa, 2011).

El trabajo político de los CDR caracteriza su inserción en el régimen y en eso nunca hubo variación. Consiste en la educación política del pueblo y la adopción de hábitos mediante la divulgación de las ideas revolucionarias. Fidel Castro lo apreciaba claramente (discurso en el XXV aniversario de los CDR en 1985): realizan “una propaganda muy efectiva que es la propaganda directa, el trabajo directo con la población, o utilizando medios y recursos locales”; ellos mismos formaban su conciencia política mediante los Círculos de Estudio. La educación era formativa de hábitos y preparaba al pueblo frente a cualquier circunstancia, “es lo que nos da una fuerza revolucionaria” (Gell Noa, 2011, p. 54).

Tercer Congreso de los CDR

El III Congreso del partido (1985) se convocó en un contexto preocupante, el precio del azúcar llegó a su nivel más bajo, los ingresos del país se redujeron a menos de la mitad, se suspendió el servicio de la deuda de 6 mil millones de dólares con la banca occidental. El sistema de planificación, adoptado en 1976, mostraba distorsiones: el aumento de salarios no correspondía al aumento de la productividad, el relajamiento de la disciplina, las empresas no formulaban bien sus

presupuestos ni se atenían a ellos, inflaban los precios, las inversiones se retrasaban. El problema residía en haber confiado en un modelo de leyes ciegas y no en las motivaciones morales. El congreso decidió corregir el rumbo emprendiendo una campaña que llamó “rectificación de errores y tendencias negativas”.

Zanetti explica que la intención económica de esa política era reducir el papel del mercado en el funcionamiento de la economía, con medidas como la clausura de los mercados libres campesinos, limitación del trabajo por cuenta propia, prohibición de la compra-venta de viviendas. La planificación se restringía favoreciendo la centralización de las decisiones. Nuevamente se descansaría en la conciencia y la movilización (Zanetti Lecona, 2013).

El III Congreso del Partido Comunista, conforme al procedimiento estatutario, comenzó con la discusión de los militantes de todo el país del Proyecto de Programa; cuando terminó este ciclo Fidel Castro anticipó la orientación que se seguiría. El congreso modificaría el Programa del Partido completándolo con el análisis de 8 mil propuestas surgidas de las asambleas, especialmente las relacionadas con el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas. La política de cuadros debía incorporar un mayor número de jóvenes y mujeres en la dirección. Reiteraba la estrategia de seguridad nacional, en lo que tocaba a los CDR, “la lucha de todo el pueblo para prevenir, detectar y combatir las conductas delictivas y antisociales”, la educación patriótico-militar, el apoyo a las zonas de defensa, las medidas para la evacuación de la población, la preparación, organización y movilización de todo el pueblo desde las zonas y municipios (Gell Noa, 2011).

En septiembre de 1986, veintiséis aniversario de los CDR, se reunió el III Congreso de los CDR, con la asistencia de 1,339 delegados y 222 invitados nacionales y delegaciones provenientes de 19 países. El Congreso se llevó a cabo en un momento de lucha de tendencias dentro del Partido, la parte hegemónica buscaba superar el burocratismo y autoritarismo imitado del régimen soviético; los CDR a su vez aplicaron en la organización el viraje hacia la corrección de errores y tendencias negativas.

La síntesis de las discusiones fue expuesta por Armando Acosta Cordero, coordinador nacional, hizo referencia a la libertad de expresión, elogió la madurez y sabiduría de los delegados nacida de la experiencia de muchos años, y a la libertad del pueblo para expresar con franqueza y rigor sus opiniones mediante la televisión. La rectificación de tendencias negativas se orientaba hacia varios problemas y se advirtió que algunas personas ganaban mucho especulando, de algunos campesinos que ganaron mucho sin entregar la cosecha al Acopio y vendiendo al mercado libre a cualquier precio. En cuanto a la vigilancia llamó a combatir todo lo mal hecho, la irresponsabilidad en los centros de trabajo, en cualquier parte, contra las actividades del lumpen y los antisociales, a no transigir con quien desvía recursos, contra los detractores de la Revolución. Llamó a no dejar que el enemigo tome la delantera y aproveche las dificultades para debilitar la Revolución; esto se debía a que tomaban fuerza los graves problemas provocados por los antisociales, frente a los cuales los métodos aplicados por la vigilancia no habían estado a la altura de la eficiencia que eso demandaba.

La rectificación implicaba atender a los Comités con acciones concretas, en adelante concentrarían su atención en la discusión abierta de los problemas de los vecinos en cada cuadra, los representantes deberían estimular la intervención de los miembros en su solución. Rectificar los errores implicaba motivar a la gente a cumplir los compromisos y aumentar su influencia en la comunidad (Gell Noa, 2011).

Si se criticó como un error y una tendencia negativa la desatención de la iniciativa de los comités de base, eso indicaba la concentración de las decisiones en las instancias directivas que anulaban la sabia misma de la democracia participativa; significaba un debilitamiento desde dentro de la organización y no por causa de los enemigos externos. El significado de las palabras rectificación, errores, desviaciones, remiten a una contradicción interna entre la dinámica participativa y la burocratización del liderazgo, la subordinación de la base al entramado organizaciones-partido-gobierno, con su cauda de autoritarismo y burocratismo.

Respecto a la organización, se abordó la cuestión de la renovación generacional de los cuadros, se integraría un mayor número de mujeres

y jóvenes, y una composición étnica equilibrada en los distintos niveles directivos. El mismo Congreso dio prueba de esa intención, eligió mediante voto directo y secreto a los 117 miembros de la Dirección Nacional, integrada por 51% de mujeres, 43,5% de negros y mestizos; el promedio de edad fue de 36 años y la escolaridad de 14 grados; el 36,7% estaban vinculados a la producción y a los servicios.

En los años siguientes la defensa nacional cobró gran importancia en una coyuntura de mucha tensión creada por la crisis soviética de la segunda mitad de los ochenta y la posterior desintegración de la Unión. En el interior se presentaban síntomas de disfunciones sociales que serían más pronunciados conforme a la crisis iniciada en 1990. El discurso del aniversario XXVIII de los CDR, Fidel Castro insistió sobre el tema de la disciplina social: “La mayoría revolucionaria debe tomar conciencia de su fuerza y no entregar mansamente la calle al lumpen proletario y a la contrarrevolución encubierta que constituyen una débil minoría” (Gell Noa, 2011, p. 90); cada cuadra debería quedar limpia de esos elementos, ningún revolucionario debía quedarse callado.

La posibilidad de desestabilización interna debió ser preocupante, en ese contexto se comprende la insistencia de salirle al paso a cualquier manifestación de elementos antisociales y contrarrevolucionarios, y en eso los CDR volverían a tener un papel central trabajando por la reducción del delito, y la vigilancia de los grupos descontentos que buscaban expatriarse. El general Sixto Batista Santana, miembro suplente del Buró Político y entonces coordinador nacional de los CDR, afirmaba que en las presentes condiciones del país “un delincuente es un contrarrevolucionario, se convierte en un elemento a utilizar por los enemigos de la Revolución” (Gell Noa, 2011, p. 109-110).

Las direcciones provinciales sacaron conclusiones de las reuniones de balance iniciadas desde noviembre de 1989 hasta febrero de 1990; uno de los temas más discutidos en esas reuniones era la defensa del país ante la posibilidad de una agresión armada del imperialismo. De ahí la importancia que se daba a la estrategia de Guerra de Todo el Pueblo en la que ya estaban participando millones de cederistas.

La rectificación de errores y tendencias negativas fue un problema presente en el debate del Partido Comunista en la víspera de su IV

Congreso; el debate implicaba a los CDR en cuanto a la corrección de su funcionamiento, muchos proponían reajustar los secretariados de Comités y zonas porque en la práctica el peso de la actividad recaía en dos o tres frentes, proponían eliminar dualidades y tareas formales. Los propios militantes del Partido deberían ser evaluados en el lugar de residencia, argumentaba José R. Machado, miembro del Comité Central, asimismo criticó el exceso de reuniones y de comisiones, los primeros secretarios del Partido en las provincias no necesitaban esperar al Congreso para resolver esa situación. Un aspecto revelador de la pérdida de autonomía fue el planteamiento de que era una organización social por lo que no se debía esperar que los dirigentes cederistas fueran solamente militantes del Partido (Gell Noa, 2011).

Con la disolución del bloque de países socialistas, Cuba perdía la protección económica, política y militar, situación propicia para que el imperialismo intentara la derrota de la Revolución. El pueblo cubano tendría que valerse por sí mismo, de ahí que la disposición a luchar fuera crucial, canalizada como tantas veces antes, por las organizaciones sociales, por la sociedad organizada.

El que grupos opositores se expresaran públicamente con acciones agresivas como la ocupación de embajadas, su incipiente organización, la promoción de la huida de emigrantes en precarias embarcaciones, etcétera, daba indicios de la existencia de una base social, los llamados antisociales. Faltaría hacer un análisis de un fenómeno que estaba ocurriendo en la estructura social, motivado por las dificultades del modelo económico-social-político; habría que saber si esa base social era generada por una economía formal socializada excluyente, que no cabía tampoco en un marginal mercado libre portador de gérmenes capitalistas. Probablemente era un sector en proceso de diferenciación, en busca de identidad al margen del sistema y contra él. Por muy minoritario que fuera, la formación de un partido opositor no necesitaba de masas, el peligro potencial provenía del apoyo que recibiera del bloque de potencias imperialistas.

La presión interna podía disiparse dejando salir del país a muchos de los que lo desearan, ya lo había probado la experiencia anterior del movimiento de emigración a los Estados Unidos por el puerto de

Mariel; en aquel tiempo se decía que Cuba se había librado de elementos antisociales, delincuentes comunes, que se marchaban a perturbar a otra parte. Pero no todo era antisocial, había emigrantes cuyas convicciones no se avenían con el sistema, intelectuales, profesionistas y cualquier otro. La estructura económica padecía de limitaciones serias, pero fue un hecho que se emprendieron políticas de integración de las personas a la vida asociativa, con un fuerte ingrediente ideológico y moral. De esa intensa integración hablan las diversificadas actividades en las que se involucraban millones, de las que en parte se describen a continuación.

La política de integración social iba a contracorriente de la recesión económica iniciada en 1986, si bien el Estado evitó el desempleo masivo, el subempleo afectó al 40% de la fuerza de trabajo. La emulación del trabajo de tipo soviético fue eliminada y muchos beneficios asociados al empleo desaparecieron (comedores gratuitos, acceso a materias primas y productos...). Según León y Acosta el trabajo voluntario se redujo a su mínima expresión. No se permitió el trabajo asalariado capitalista, pero las condiciones de trabajo cambiaron desde 1987 hasta los noventa. En realidad el voluntariado no fue eliminado como lo suponen estos autores, pues ellos mismos reconocen la restauración de la movilización popular, así como lo muestran los datos que se exponen a continuación (León & Acosta, 1998).

Actividades de los CDR

La esencia de la actividad de los CDR era su carácter voluntario, su fuerza moral que era honrada ante la misma sociedad mediante el otorgamiento masivo de títulos meritorios. En su XXX aniversario se concedió la “Distinción 28 de septiembre” a 105 mil cederistas, a 60 mil el título “XXX años de Vigilancia”, a decenas de miles el de “Vanguardia”, o el de “Padres Ejemplares”; muchos otros reconocimientos se hicieron a los donadores de sangre, a quienes cumplían el Servicio Militar y otros servicios militares, a los internacionalistas, a los artistas.

Los informes de las reuniones de evaluación y orientación dan cuenta del cumplimiento cuantitativo de lo planeado, las cifras siempre son

ascendentes, lo cual es explicable debido al crecimiento de la membresía y de la organización. Por lo general en los documentos de los órganos directivos se informa que los objetivos han sido alcanzados en su totalidad, incluso rebasaban las metas, pero solo con un estudio detallado podría saberse la variabilidad de los rendimientos, porque los comportamientos sociales son variables. La fuente de información principal que utilizamos son los cinco volúmenes de la Cronología de los CDR dirigida por Gell Noa, basados a su vez en fuentes hemerográficas y documentales abundantes en datos, sin embargo, para la década de los ochenta disminuye la crónica de la vida de los Comités y toman su lugar la generalidad propia de las instancias directivas, las numerosas ceremonias, conmemoraciones, el protagonismo de los dirigentes. Debido a la disminución de informaciones del mundo micro local, damos mayor valor a las experiencias concretas que encontramos por ser evidencias de la acción comunitaria realmente existente.

Economía social

En los años ochenta siguió siendo vital a la economía la producción azucarera, pese a una tendencia a la declinación de los precios; era tan importante que en los últimos años de la década la producción alcanzó la meta de 8 millones de toneladas. Todos los años se dio la movilización campesina y popular en tareas de la zafra, como lo indican los siguientes ejemplos.

En la provincia de Ciego de Ávila, además de las actividades acostumbradas, los CDR ayudaron en la tarea complementaria de dejar libre de obstáculos y listas para el corte mecanizado una cantidad de tierra sembrada de caña. Igualmente en 1982-1983 en el poblado campesino El Pontón, perteneciente al municipio de Río Cauto, provincia de Granma, seis CDR y sus 341 miembros habían obtenido el primer lugar municipal en las tareas de apoyo a la zafra azucarera. En 1984 destacaron en ese apoyo nueve CDR y 484 cederistas en la zona 66 de Aguilar, municipio de Vertientes, Camagüey. En 1988 la pequeña comunidad El Majá, municipio de Jatibonico, provincia de Sancti Spiritus, se destacó en el apoyo a la zafra. La información no da cuenta de la movilización de la población de las ciudades (Gell Noa, 2011).

Siguieron participando en la cosecha de tabaco, fue el caso de la cooperativa agropecuaria en Cabaiguán, provincia de Sancti Spíritus; igualmente apoyaron la siembra de café y otras construcciones en la zona 61 de Naranjo Agrio, que se consideró la de mayor movilización en la región.

Otra labor continuada fue su aportación al Sistema Nacional de Reforestación Masiva (1989); en 1990 en Manatí fue celebrada la siembra de 13 millones de árboles de naranjo, coco y palma real, sin descuidar las huertas para el autoconsumo familiar cultivadas hasta en mínimos espacios, como lo hacían en Plan de Sagua de Tánamo, provincia de Holguín, en Las Tunas y otros lugares (Gell Noa, 2011).

Ya no con el apremio que hubo en décadas pasadas, continuó fomentándose el ahorro individual y colectivo en cuentas bancarias, en este tiempo con los fondos operativos grupales (Gell Noa, 2011).

Hacia 1989-1990 el comercio internacional se volvió desfavorable, ya se perfilaba el “periodo especial”, con su carga de escasez de materias primas, productos importados y racionamiento. En ese contexto fue eliminado en todo el país el Mercado Libre Campesino, por acuerdo del II Encuentro Nacional de Cooperativas de Producción Agropecuaria, pues se dijo que estos mercados se habían convertido en un obstáculo para el desarrollo del movimiento cooperativo (Gell Noa, 2011).

Una de las responsabilidades menos mencionadas era la aportación de cederistas a la administración de empresas, una especie de cogestión de las organizaciones sociales con el Estado. Al menos en 1986 se tiene noticia de reuniones en todas las provincias donde participaron directores, funcionarios, dirigentes de organizaciones de base del Partido, CDR, la Unión de Jóvenes y sindicatos. En ellas se analizaron críticamente los errores, violaciones y deformaciones que habían ocurrido en las entidades económicas de todo el país (Gell Noa, 2011).

Obras públicas

Por lo común la obra pública realizada con el trabajo voluntario de los Comités en el ámbito comunitario resolvía necesidades de servicios de los propios residentes, lo hacían sin esperar la intervención

del gobierno; el voluntariado compensaba la falta de recursos (cemento, combustible, etcétera). Quizás la mayor parte de las obras daban servicios sociales que iban más allá del barrio. Los trabajos se realizaron en muchos lugares pero solo damos algunos ejemplos de esos esfuerzos.

Una obra esperada fue la conclusión del Hospital Centro Habana, de 20 pisos, iniciado en 1971 y finalmente terminado en 1982, con el concurso diario de 700 cederistas de varios municipios de la capital. También en 1982 los cederistas construyeron la plaza del municipio Betancourt. En 1987 los CDR apoyaron la construcción de un hotel y el Gran Teatro en la provincia de Santiago de Cuba. En el municipio San Miguel Padrón, provincia de La Habana, colectaron 1,345 herramientas, la “valija cederista de la construcción”, para ejecutar obras sociales (1988). En la capital se formó (1990) un contingente de 107 mil trabajadores ocupados en la transformación de la ciudad, particularmente en la construcción del hotel Cohíba, un mercado concentrador, un Complejo de Piscinas; fue entusiasta su contribución a la construcción de la Villa de los Juegos Panamericanos, para la cual se movilizaron 6,128 voluntarios por periodos de 15 días. Las micro brigadas ayudaron a edificar 122 departamentos, 22 consultorios del Médico de la familia además de otros 37 trabajos. En la Ciudad de los Pioneros “José Martí” levantaron dos edificios con 47 departamentos y una sala de fisioterapia en un policlínico (Gell Noa, 2011).

Materias primas

La escasa información cuantitativa de las materias primas recuperadas no puede darnos una idea del trabajo que sin embargo se realizaba en los años ochenta. Sabemos que se aplicaban estímulos morales y materiales, por ejemplo, una moto al municipio más destacado de cada provincia, una bicicleta a la mejor zona y relojes a cederistas. Se otorgaban diplomas, banderas y sellos a quienes se distinguían en el trabajo; algunas veces se canjeaban materias primas por otros productos escasos. El ciclo de recogida era mensual, además de frascos, cartón y papel, se recolectaba vidrio roto para las fábricas, textiles, metales, aluminio y

plásticos. Había ocasiones en que los Comités se quejaban de la tardanza en recogerlos de las dependencias de Recuperación de Materias Primas perteneciente al Comité Estatal de Abastecimiento Técnico Material.

La recogida no solo era realizada por los Comités, también participaban redes de comercio minorista, centros educacionales, trabajadores de las industrias y la población en general. En 1990 los CDR recolectaron 51.4 millones de frascos de cristal vacíos y 2,878 toneladas de papel y cartón, además de otras materias, que representaron 5.7 millones de dólares de ahorro en importación de materias primas. Más que ese ahorro importaba la utilidad de la tarea. En diciembre de 1990 la Unión de Conservas y Vegetales del Ministerio de la Industria Alimenticia calculó que necesitaba 20 millones de frascos de cristal para envasar dulces, compotas, mayonesa y otros productos; además de la demanda de envases para medicamentos. La organización de la recogida exigía a su vez habilitar locales y puntos móviles, transporte y demás, todo lo cual exigía aumentar el compromiso de los Comités (Gell Noa, 2011).

Trabajos comunitarios

La participación ciudadana en la solución de problemas comunitarios siguió siendo muy variada, no obstante que la infraestructura proporcionada por el gobierno iba resolviendo necesidades generales. Un tipo de trabajo comunitario que ha cobrado tradición desde la creación de los Comités ha sido la autoconstrucción de infraestructura urbana. Por ejemplo, el municipio Arroyo Naranjo era uno de los más necesitados, particularmente la circunscripción Las Guásimas, allí se concentraba la gente más humilde de la capital y de otras provincias. En 1984 construyeron 365 mil metros de aceras, 16 paradas de autobuses, una escuela, un círculo social, un parque infantil y siguieron haciendo más obras; los habitantes se consideran una gran familia y todo el pueblo se asumía como delegado. Pese a todo el trabajo constructivo aún le quedan 23 barrios insalubres. Tres años después (1987), las brigadas cederistas dieron un masivo apoyo a las construcciones, entre ellas un hospital. En el municipio de Manicaragua, provincia de Villa Clara,

desde 1975 se destacaron por sus labores de limpieza y embellecimiento del pueblo, en 1986 continuaban haciéndolas las 103 zonas, la mayoría semiurbanas (Gell Noa, 2011).

En el barrio insalubre de Los Platanitos, municipio del Cerro, provincia de La Habana, residían 120 familias en viviendas inhabitables y con falta de higiene, allí se emprendió un esfuerzo mancomunado del Partido, la UJC, los CDR, la FMC, el Poder Popular y otras organizaciones estatales para resolver los problemas de esa comunidad en corto plazo, entre ellos la construcción de un edificio de 40 apartamentos, en 1989 incorporaron a 30 jóvenes y adultos al estudio y al trabajo. El trabajo mancomunado se aplicó en Granma, en 1980 era una de las provincias más atrasadas, y logró en año y medio un salto cualitativo al convertirse en una región puntera en el trabajo cederista (Gell Noa, 2011).

En la zona rural No. 107, radicada en el municipio de Placetas, Villa Clara, hombres y mujeres destacaron en la ejecución de obras sociales. En Marianao primero y luego en todos los municipios de Ciudad de La Habana proliferaron los concejos comunitarios en 1990, eran reconocidos por la solución inmediata de los problemas y la respuesta masiva al programa de limpieza y embellecimiento. Igualmente en otros municipios se elogiaba a los vecinos por dar respuesta rápida a servicios de transporte o a las tareas de limpieza y embellecimiento (Gell Noa, 2011).

A lo largo de este periodo los Comités apoyaron el plan nacional Médico de la Familia, y muchos otros pequeños trabajos de apoyo personal y directo a vecinos necesitados. Un cederista de una zona del municipio 10 de Octubre, decía que la razón de ser de los Comités era el trabajo, están vinculados directamente con la población y son el termómetro que da el grado de identidad que existe con la Revolución; él ponía su parte en la formación de la juventud, aunque se quejaba de que no recibir apoyo para poner a la comunidad a la vanguardia. En otra zona del municipio de Mayarí un cederista lamentaba que no se prestara suficiente dedicación a los jóvenes, aunque estaba satisfecho con la vigilancia nocturna en las cuadras (Gell Noa, 2011).

Salud pública

Una de las áreas donde se han destacado los CDR a lo largo de tres décadas es la salud pública, ha llegado a ser parte de su naturaleza; pese a que en esta década de los ochenta no disponemos de información detallada, se puede afirmar que en ningún año han cesado de realizar diversas actividades en el campo de la vacunación, combate a plagas, donaciones de sangre, etcétera.

Donaciones. La donación voluntaria de sangre se inició en octubre de 1962 como parte de las tareas de defensa en el contexto de agresiones terroristas y pronto pasaron a dar servicio al cuidado de la salud de la población y a la solidaridad internacional. En la década de los ochenta ya estaba asentada esta labor altruista. Por los informes de las instancias directivas se sabe que los CDR continuaron participando en las campañas anuales de donación altruista de sangre y que cumplieron sobradamente las metas (230 mil en 1983; al parecer se ofrecían más de las necesarias pues en la ciudad de La Habana el banco de sangre anunció que solo necesitaba 354 donaciones por día). Llama la atención que fue hasta 1982 cuando se autorizó a los trabajadores ausentarse del trabajo cuando fueran a donar sangre en horas laborables. Las donaciones seguían siendo consideradas como un acto meritorio, por ejemplo, fue exaltado el hecho de que un ciudadano hubiera donado treinta veces. Los CDR eran entusiastas colaboradores de la salud del pueblo, de ahí que fuera bien acogida la iniciativa en 1982 de donación voluntaria de órganos y tejidos (Gell Noa, 2011).

La vacunación masiva de la población infantil contra la poliomielitis se inició en 1961 y continuaron las campañas año tras año hasta erradicar ese flagelo en todo el territorio, con la colaboración de los CDR y bajo la coordinación con el Ministerio de Salud Pública. Al cumplirse 25 años de las campañas (1986), se calculó que se habían aplicado casi 48 millones de dosis (en 1990 cubrió a 722,600 niños), por lo que se consideró a Cuba como primer territorio libre de polio en América y uno de los primeros en el mundo. La meta era convertir a Cuba en una potencia médica mundial.

En 1987 comenzó una nueva tarea, la vacunación antimeningocócica a la población comprendida entre los 6 meses a 25 años, basándose en la experiencia técnica y epidemiológica adquirida. Otra línea de trabajo permanente fue la participación en las campañas nacionales de erradicación del mosquito *Aedes Aegypti* causante de la epidemia de dengue hemorrágico y las campañas de desratización (Gell Noa, 2011).

Educación

Habían quedado atrás las grandes tareas de alfabetización de la primera década y el esfuerzo de elevar el nivel escolar hasta el sexto grado de primaria para toda la población. Los Comités trabajaron durante muchos años en la construcción de escuelas y otras iniciativas vinculadas a la educación, esfuerzo incomparable en el contexto latinoamericano, beneficiado a su vez en muchos países con la solidaridad de los alfabetizadores cubanos. Siguieron apoyando tareas educativas tan singulares y necesarias como la ayuda directa a los escolares que presentaban problemas en su formación; en esto destacaron, por ejemplo, los 15 Comités de la zona de Pueblo Nuevo, municipio de Gibara, Holguín, y los Círculos de Ayuda Escolar en Camagüey, a los niños a los que se les dificultaba aprender y sus padres poco podían hacer debido a su poca escolaridad. Tampoco dejaron de hacer labores constructivas, en la Ciudad de La Habana se terminaron en 1987 54 círculos infantiles con la ayuda de micro brigadistas (Gell Noa, 2011).

Cultura

Hay poca información sobre el frente cultural, aunque debemos suponer la consolidación del apoyo a expresiones populares; una de ellas fueron los coros de aficionados de los CDR, uno de ellos en Santiago de Cuba cumplió 15 años en 1983. Dos años más tarde se lanzó una campaña nacional de lectura, en la que participaban los círculos de lectura, que mantenían sus propios encuentros entre zonas. Producto del convenio entre los CDR y el Ministerio de Cultura, en el

primer quinquenio de la década de los ochenta se prestaron servicios de conservación y limpieza de monumentos y se promovieron visitas a museos y lugares históricos. Continuaron los concursos literarios, uno de ellos fue convocado en 1987 por la revista de los CDR “Con la Guardia en Alto”, en los géneros de relato, cuento, testimonio y poesía. En ese año también se realizó el Día de Cultura Cubana, con encuentros entre Comités y escritores y artistas (Gell Noa, 2011).

Apoyo institucional

Como hemos visto, muchos de los trabajos fueron de alcance nacional coordinados con diversos organismos estatales, cumpliendo así una función de servicio público. Destacan entre ellos el levantamiento del Censo de Población y Vivienda en 1981, el cual registró 9,706,369 habitantes. También en el trabajo de construcción de viviendas regulado por la Ley General de la Vivienda de 1984.

Otra tarea de apoyo institucional permanente fue la actualización del Libro de Registro de Direcciones del CDR, donde se inscribe a los recién nacidos, una tarea de la que son responsables los CDR y se ha vuelto masiva. Anualmente los CDR colaboraron con la Dirección General de Protección contra Incendios, en campañas de prevención, como en 1988 cuando tomaron la iniciativa de hacer un concurso titulado “Los CDR y la Protección contra Incendios” (Gell Noa, 2011, p. 19).

Los CDR en medio de la crisis y del poder popular, 1991-2000

El Periodo especial en tiempos de paz

En el año 1989, se agudizó el proceso que finalizará con el derrumbe del socialismo en Europa y la disolución de la Unión Soviética, y con ello Cuba se hundió en una severa crisis. Los primeros años de los noventa estuvieron marcados por el aislamiento económico y la crisis, de golpe se interrumpió la normalidad en que vivía el país, a la caída de la producción siguió la inflación, se redujeron de manera drástica el

consumo y el gasto público. El gobierno se vio precisado a racionar la distribución de productos industriales, alimenticios y todo lo importado. A la estrategia para enfrentar la crisis se llamó “Periodo especial en tiempos de paz”. En Washington creyeron que había llegado el momento de reforzar el bloqueo para poner fin a la Revolución Cubana, lo que empezaron a vaticinar como inminente (Gell Noa, 2011).

Un severo cuadro de la situación lo describe O. Zannetti (2013): Cuba perdió de golpe el 85% de su capacidad de compra y su Producto Interno Bruto se redujo drásticamente. Perdió el principal destino de sus exportaciones: 63% del azúcar, 73% del níquel, 80% de los cítricos, perdió la mayor fuente de combustible, alimentos y materias primas. Desapareció el crédito, el comercio exterior se redujo de 14 mil millones de pesos a 4 mil, en suma, se perdió el 24% del PIB. Cien productos fueron racionados, se producían frecuentes cortes de energía eléctrica paralizando o disminuyendo la actividad de la industria; 500 mil trabajadores estatales quedaron suspendidos y subsidiados.

Grandes dificultades sobrevinieron desde 1990, la escasez de cereales y harina de trigo que enviaba la Unión Soviética, mientras Cuba no podía vender sus cítricos a ese país, Polonia y República Democrática Alemana; cayó el comercio de azúcar que Cuba enviaba a los países socialistas, cuando la producción era óptima en 1989-1990, rebasaba los 8 millones de toneladas, significó un enorme esfuerzo laboral. Al reducirse la importación del petróleo soviético el gobierno tuvo que restringir el consumo para la producción eléctrica y el para el transporte, se tuvo que volver al uso de la tracción animal en la agricultura; afectó a la industria del cemento y materiales de construcción, causó la paralización de industrias de alto consumo de combustible y la puesta en marcha de otras nuevas (Gell Noa, 2011; Doménech, 1998).²⁸

²⁸ En los años 1990-1991 la capacidad de compra del país se redujo a la mitad, se perdieron tres cuartas partes de los mercados que se efectuaban con Europa del Este, eran los principales financiadores con créditos blandos, además se perdieron el suministro de petróleo y más de 700 renglones de suministros. El intercambio comercial total se contrajo en 1992 en 70% en relación con 1989 (71% de las importaciones y 67% de las importaciones). La utilización de la capacidad instalada industrial cayó entre 25 y 30%. Los peores años fueron entre 1991 y 1993, la caída del PIB fue de menos 13, menos 23 y menos 34%

En 1993, la zafra fue la mitad de cuatro años antes, la producción agrícola se redujo por el encarecimiento de combustibles y fertilizantes; disminuyó el consumo diario de calorías y proteínas; no había posibilidades de renovación de ropa o de utensilios. Las consecuencias no tardaron en hacerse ver, primero en un auge de la criminalidad y aumento de la emigración ilegal (crisis de los balseros) (Zanetti Lecona, 2013). Un alivio a las dificultades en los primeros años de la década provino de la culminación de la solidaridad militar con Angola y otros lugares de África, y el consiguiente retorno de los efectivos militares.

En agosto de 1993 el Concejo de Estado dispuso legalizar la tenencia particular del dólar permitiendo el uso libre y convertible. En julio de 1994 el Concejo de Estado restableció los llamados “mercados agropecuarios” consistente en la venta libre de los excedentes productivos de los pequeños agricultores, cooperativistas, granjeros, artesanos y otros. En agosto se autorizó la creación del Mercado de Artículos Industriales y Artesanales, un espacio comercial basado en su autogestión económica y financiera; se amplió el trabajo por cuenta propia, el alojamiento turístico por particulares y visitas familiares desde el extranjero.

En 1993 se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa agrupando a los obreros agrícolas, a las que el Estado transfirió la tierra. A finales de 1994 ocupaban el 58% de las tierras estatales, la propiedad estatal se contrajo del 75% a 33%, la propiedad campesina individual se mantuvo en 15% igual que las cooperativas en 10%. Los campesinos individuales se agruparon en cooperativas de crédito y servicios. Se crearon asociaciones económicas con capital extranjero en cítricos y tabaco (Doménech, 1998).

Se emitió una nueva ley de inversiones extranjeras, se recortaron los subsidios, aumentaron las tarifas de servicios públicos y aparecieron nuevos impuestos. En mayo de 1994 se dio otro paso con el fin de aligerar la carga presupuestal; por acuerdo de la Asamblea Nacional, el

respectivamente en relación con 1989. La recuperación comenzó entre 1994 y 1997, el comercio exterior se diversificó, en 1989 el 81% se hacía con Europa oriental, y en 1997 bajó a 33%; con América pasó de 5 a 20 %, con Europa occidental de 6.7 a 27%, etc.

Comité Ejecutivo del Concejo de Ministros acordó elevar los precios y las tarifas de una serie de productos y servicios seleccionados, entre ellos cigarrillos, tabaco torcido, bebidas alcohólicas, combustible para vehículos privados, correos y telégrafos, entre otros. En julio de 1994 el mismo Ejecutivo dispuso la eliminación de algunos servicios gratuitos en las esferas de la educación, el deporte, la cultura y la salud, sin alterar los principios de universalidad y gratuidad de servicios sociales básicos, como la educación y la salud (Gell Noa, 2013).

Esas medidas fueron eficaces pues entre 1994 y 1998 el PIB creció 2.2% anual, se redujo el excedente monetario, el déficit presupuestario se redujo a 3% anual a finales de los noventa. El turismo se elevó de 350 mil en 1990 a 1.4 millones en 1998 (Gell Noa, 2013).

La estrategia del Periodo especial en tiempos de paz fue una respuesta ante una situación para la que Cuba no estaba preparada. Fidel Castro reconoció que la ayuda soviética fue crucial cuando el imperialismo trató de asfixiar por hambre la Revolución, “era el pilar más fuerte de nuestro desarrollo económico y social”. Pero la URSS atravesaba por una profunda crisis política, económica y social que la llevó a su disolución así como a los regímenes socialistas de Europa del Este. Era inevitable asumir ese periodo especial, pero “Solo un sistema socialista puede afrontar esto... ¡Hay que salvar la patria, hay que salvar la Revolución, hay que salvar el socialismo: esa es la tarea a la cual invitamos hoy a los siete millones y medio de cederistas!” (Gell Noa, 2011, p. 116).

Efectivamente, la dirección nacional de los CDR puso en alerta a sus miembros para enfrentar desviaciones en la distribución equitativa, no se permitirían los infractores; tendrían que estar vigilantes ante el delito, la corrupción, el amiguismo, la comercialización ilícita, el desvío de recursos de la economía nacional, el enriquecimiento ilícito y tendencias que afectarían a la población. Los CDR tendrían que apoyar a las fuerzas del orden interior, esos eran los objetivos por discutir en las asambleas de balance que tendrían los Comités en todo el país el fin de año de 1990 (Gell Noa, 2011).

Años después Fidel Castro rememoraba las dificultades: “perdimos todos los mercados para el azúcar y dejamos de recibir víveres, combustible... Y todos pensaban ¿esto se derrumba?”. Estados Unidos

arreció el bloqueo. Sin embargo Cuba salió adelante “Porque la Revolución contó siempre, cuenta y contará cada vez más con un pueblo inteligente, cada vez más unido, más culto y combativo” (Ramonet, 2016, p. 416-417).

Cuba se atuvo a sus propias fuerzas, como ya lo había hecho en etapas anteriores, una vez más se llamó a la movilización de toda la población, que estaba informada y comprendía las medidas de ahorro. La estrategia suponía una política más flexible de la economía estatista y de transferencia hacia la actividad social.

Terrorismo

La actividad terrorista y subversiva se había reducido notablemente gracias a todo el sistema de defensa y seguridad establecido desde el inicio de la Revolución, en el que estaban articulados el Estado y la población. Sin embargo no dejaba de ocurrir, como lo ejemplifican los siguientes casos.

A fines de 1991 fueron capturados tres contrarrevolucionarios que se infiltraron en el país entrenados en los Estados Unidos para realizar acciones terroristas. En otro hecho ocurrido en 1992, elementos contrarrevolucionarios penetraron en la base náutica de Tarará, al este de La Habana, e intentaron sustraer una embarcación para abandonar el país, asesinaron a tres empleados del Ministerio del Interior. En julio estallaron artefactos en dos hoteles de La Habana, en agosto hicieron explotar un artefacto en el Hotel Cohíba también en la capital; en septiembre explotaron bombas en los hoteles Copacabana, Chateau y Tritón. Se detuvo a un salvadoreño autor de los atentados del 4 de septiembre en tres hoteles y en un restaurante. Dichos atentados fueron fraguados desde Estados Unidos con el fin de dañar la economía del país y atemorizar a los turistas.

En noviembre de 1998 fuerzas especializadas del Ministerio del Interior y de la Aduana General de la República capturaron a 18 ciudadanos canadienses y jamaicanos involucrados en operaciones de narcotráfico internacional. Fueron frecuentes los secuestros de embarcaciones por cubanos que intentaban salir del país clandestinamente.

Volvieron otras formas de agresión como la diseminación de enfermedades y plagas. Por esa razón el gobierno cubano solicitó a fines de 1992 una reunión internacional oficial al amparo de la Convención sobre Prohibición del Desarrollo de la Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas, para examinar la responsabilidad del gobierno de los Estados Unidos en la introducción de insectos transmisores de enfermedades en Cuba (Gell Noa, 2013).

Organización

Durante la cuarta década de existencia de los CDR la Cronología de Gell Noa disminuyó considerablemente la narración de la vida cotidiana de los comités de barrio o de sus trabajos en sectores y regiones; el mayor espacio se dedica al funcionamiento de los órganos directivos en los niveles de provincia y nacional, se orienta más a dar seguimiento de políticas nacionales, balances de las metas y ajustes en la operación. Se dio mayor énfasis a los resultados en proporción a los planes, aunque el contenido es por supuesto la aportación de cada comité y sus agrupamientos.

No se abandonó la emulación como método para impulsar la eficiencia y la calidad, concepto que tenía sus propias versiones en los países socialistas, pero aquí sin estímulos materiales, se puso por delante la conciencia política sobre las condiciones en que se podía avanzar en la satisfacción de las necesidades colectivas remontando las penurias que implicó el Periodo Especial en el contexto del predominio unipolar de los Estados Unidos a escala mundial. La emulación se orienta al reconocimiento a los méritos individuales y colectivos de los ciudadanos otorgándoles nombramientos honoríficos.

La participación directa merece atención porque es el contenido de las cifras alcanzadas en los variados frentes de trabajo, el aspecto cuantitativo refleja un elevado nivel de responsabilidad colectiva, por ejemplo en las campañas de salud, la elevación constante del nivel educativo, el ahorro de energía y materias primas. Se había consolidado una nueva cultura cívica que iba más allá del protagonismo de las instancias de dirección sociales y estatales.

Detrás de las cifras de cumplimiento de las metas en las variadas actividades se encuentra la participación masiva directa, los balances locales son la base del discurso de las instancias representativas y gubernativas. Se puede explicar esta situación considerando la necesidad de planificar y coordinar los esfuerzos en una economía de escasez. Desde sus comienzos se tuvo que resolver la acción espontánea dispersa, había tareas de interés general como la zafra, la alfabetización o la vacunación contra la polio, que eran necesidades de orden nacional a cubrir simultáneamente en un tiempo breve. Al mismo tiempo había necesidad de atender el mejoramiento inmediato del nivel de vida en el ámbito vecinal, de modo que había que compaginar de manera simultánea y coordinada lo singular con lo general, como se observa en las campañas de higiene, embellecimiento de las calles, los jardines comunitarios o los huertos domésticos.

De la tendencia mencionada a la centralización deriva un problema político, la sujeción de los grupos vecinales a políticas más amplias, y esto a su vez remite a un cierto deterioro de la calidad de la democracia social.

Únicamente en los niveles de Comités de cuadra y de zona aparece la participación directa de los miembros de base, más allá el escenario lo ocupa la estructura escalonada de representantes: los comités de barrio se agrupan en zonas, estas en municipios, luego en provincias y finalmente en una dirección nacional; en todos estos niveles la dirección es colegiada, asambleas de delegados electos, a su vez rematadas por comités ejecutivos. El funcionamiento asambleario siguió siendo muy frecuente, cada año se realizaron asambleas municipales de rendición de cuentas de los delegados, de balance de las actividades, donde se analizaron los logros, deficiencias, dificultades y acciones para enfrentarlas, tanto como la renovación de mandatos.

Pese a las dificultades persistió el reclutamiento constante de miembros con la mira de incorporar a la gran mayoría de la población, por ejemplo, en junio de 1992 se informaba de la incorporación de 70 mil jóvenes que ya habían cumplido 14 años de edad; en septiembre ya eran 82 mil, con una meta para ese año de 100 mil. En suma en ese último mes se dijo que en el país los miembros sumaban 7, 602,417 (Gell Noa, 2013).

Son pocos los datos cuantitativos que registramos de la Cronología respecto a las dimensiones de los CDR, no obstante nos da una idea del significado del concepto de organización mayoritaria. La población total de la isla era en 1996 de 11 millones, tal vez habrían aumentado en medio millón tres años después; en 1992 los miembros sumaban 7.6 millones, aumentaron a 7.8 millones en 1999, un crecimiento de apenas 200 mil nuevos afiliados. Los afiliados representaron el 91% de la población de más de 14 años de edad, la parte restante quizás no estaba en condiciones de participar o simplemente no tenían voluntad de hacerlo, de lo cual se deduce que el crecimiento había llegado al tope, los aumentos cuantitativos de los siguientes años obedecerían al aumento demográfico.

Algo similar sucedería con los grupos de base. En 1998 el número de Comités era de 120,450, en el 2000 sumaban 123,119; si dividimos el número de miembros entre el número de Comités resulta que el promedio de miembros por comité era de 6 o 7, sobre ellos recaía el trabajo de involucrar a los vecinos de la cuadra. Considerados aisladamente un comité poca influencia podía tener en el gobierno municipal, de ahí la importancia de su agregación por zonas, en promedio 7 Comités en cada zona. El siguiente escalón es la agregación por secciones, eso da más volumen. Esas operaciones indicarían cierta debilidad de los comités singulares, pero la enorme diversidad y cantidad de actividades muestra una alta participación de los vecinos.

Cuadro 8. Miembros y Comités de Defensa de la Revolución

Año	Miembros	% Población Adulta*	CDR	Zonas
1992	7,602,417			
1998			120,450	15,878
1999	7.8	91	121,000	17,000
2000			123,119	

*Mayores de 14 años.

Cuarto Congreso de los CDR 1993

Siguiendo las reglas del sistema, durante los años noventa la orientación general de la marcha del país, y de los CDR en particular, estuvo a cargo de los congresos IV y V del Partido Comunista de Cuba. Por su parte, los congresos nacionales de los CDR estatutariamente debían llevarse a cabo cada cinco años, el III congreso se efectuó en septiembre de 1986 por lo que el siguiente IV Congreso debía tener lugar en 1991, sin embargo se pospuso debido la situación crítica de la economía, hasta septiembre de 1993, pero esta vez se adoptó una modalidad descentralizada en todas las provincias.

El proceso del congreso inició en abril desde la base y culminó en septiembre de 1993 en el pleno, el procedimiento organizativo respondía a lo que venía siendo la estructura de la democracia popular, primero discutirían los asuntos en los comités de cuadra y su agrupamiento por zonas, después deliberaban los delegados por municipio, según se informó, todo esto pasó por más de 126,000 asambleas; los debates continuaron por provincias y finalmente las propuestas se vertieron el congreso. Las elecciones de delegados fueron supervisadas por las comisiones centrales de mandatos y candidaturas, atendiendo a las características de cada territorio o instancia. Finalmente se eligió una dirección nacional compuesta de 79 miembros (Gell Noa, 2013).

Las tareas de defensa de la Revolución eran prioritarias, se incrementaría la efectividad de la guardia popular, de los Destacamentos de Vigilancia Revolucionaria, los Ejercicios Nacionales de Vigilancia y otras acciones vinculadas con la Policía Nacional Revolucionaria; continuaría la lucha contra la delincuencia común, los actos vandálicos y contrarrevolucionarios. El énfasis en la defensa era obligado por la previsible actividad terrorista promovida por el gobierno estadounidense y la acción de sus agentes en la isla aprovechando la debilidad del país.

La segunda cuestión importante en la agenda era diseñar las formas concretas para movilizar a los cederistas en apoyo a las tareas estratégicas del Período Especial, principalmente en la economía y los servicios en cada territorio. Eran prioritarias las campañas de apoyo al programa alimentario, la zafra azucarera, la cosecha del tabaco y

del café, la repoblación forestal, el racionamiento de la electricidad, el ahorro y otras tareas. Desde el ámbito local los comités debían coordinar el trabajo con los Concejos Populares, pertenecientes al diseño institucional del Poder Popular (Gell Noa, 2013).²⁹ En cuanto a la organización habría cambios en la estructura, los métodos y estilo de trabajo (Gell Noa, 2013).

Algunos de estos lineamientos fueron retomados por la Asamblea Nacional en vistas a la reforma constitucional de 1992. Resaltan dos cambios políticos, primero, la creación de los Concejos de Administración de las empresas en provincias y municipios, con funciones administrativas propias, separadas de las funciones políticas. No sabemos el efecto que esto tuvo en la gestión de los establecimientos por parte de los CDR. El segundo fue la aprobación de la elección directa por los ciudadanos de los diputados a la Asamblea Nacional, que hasta entonces era facultad de las Asambleas provinciales (Zanetti Lecona, 2013).

Aunque pareciera un tanto exagerado equiparar la defensa nacional frente al exterior con las patologías sociales, se consideró que las tendencias a la desintegración social influirían en las bases del sistema socialista. De ahí el lineamiento dado a los CDR de aumentar la participación de las masas “en la lucha contra la actividad contrarrevolucionaria, el delito y las manifestaciones de indisciplina social”, que en esta etapa se incrementaron. Igual que en la década de los ochenta, esta tarea envolvió al conjunto social-estatal: a las organizaciones sociales y organismos e instituciones del Estado, apelando a la conciencia patriótica de las masas. Los CDR seguían desempeñando un papel muy importante, por eso la propaganda de los opositores buscó crearles una imagen negativa. Al respecto Fidel Castro en la clausura del IV Congreso declaró que se combatía a los CDR porque “es una organización formidable, poderosa, adecuada, para librar la lucha junto a su pueblo”.³⁰

²⁹ El primer Concejo popular del país se constituyó en el municipio de San Antonio de las Vegas, provincia de La Habana, se integró por 18 delegados de circunscripciones urbanas y de caseríos aledaños, y de organizaciones de masas de este territorio.

³⁰ Discurso pronunciado por el comandante en jefe Fidel Castro Ruz, primer secretario del comité central del partido comunista de Cuba y presidente de los concejos de

Seguirían las enseñanzas de los primeros años, los comités debían observar lo que las personas implicadas hacían, por qué lo hacían, sus objetivos. Los dirigentes explicaban que la estrategia del imperialismo era dividir al pueblo, promover conflictos internos, desmoralizar a la Revolución y justificar la intervención militar; contra eso era importante unir, mantener la cohesión y la disciplina. Si la Revolución movilizaba a sus fuerzas organizadas, el enemigo no tendría éxito, eso estaba suficientemente probado. El propósito del Congreso era aumentar la combatividad popular animada por los CDR, la organización más grande y omnipresente protagonista de la Revolución (Gell Noa, 2013).

En consecuencia de las resoluciones del IV Congreso se instrumentó la vigilancia contra las actividades delictivas y contrarrevolucionarias en los diferentes niveles; los comités entraron en acción, tan solo en la Habana la vigilancia había hecho detener a 1,300 personas a las que se atribuían conductas delincuenciales (Gell Noa, 2013).

En los años 1994-1995, la Coordinación Nacional de los CDR lanzó una convocatoria para que cada CDR analizara la actividad antisocial en cada lugar he hiciera propuestas reforzar la misión fundamental de defender la Revolución. Las tareas del momento eran combatir las manifestaciones antisociales y delictivas, priorizar la atención a los discapacitados, a los ancianos, a los enfermos, a los más necesitados, e impulsar tareas de beneficio común de acuerdo con las condiciones de cada lugar. Una idea destacada por la convocatoria fue la de entender la unidad del barrio como un importante trabajo político, la cohesión entre vecinos debía enfatizar el respeto a las diferencias entre los miembros de la comunidad (Gell Noa, 2013).

Los cambios en la estructura social no parecen ser tomados muy en cuenta en la política de rectificación de los errores y desviaciones, especialmente en sus efectos sobre las conductas antisociales. La crisis

estado y de ministros, en la clausura del IV congreso de los CDR, efectuada en el teatro "Jesús Garay", de Guanabacoa, ciudad de la habana, el 26 de septiembre de 1993, "año 35 de la revolución". Véase en; <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1993/esp/f260993e.html>>.

económica acentuó las dificultades para incorporar a la actividad laboral a un sector de la población, de hecho la exclusión derivaba en conductas antisociales, frente a lo cual no era suficiente el trabajo voluntario.

Por otro lado, la vigilancia puede tener un lado oscuro cuando pone en riesgo la libertad personal en la vida cotidiana, de ahí la importancia de la propuesta de respetar las diferencias en los miembros de la comunidad. Este problema fue señalado desde la oposición al régimen, por ejemplo, Maida Donate hizo notar que en el IV Congreso del Partido hubo cuestionamientos a los CDR por inmiscuirse demasiado en lo privado: “Se interpretó que su función de vigilancia... traspasaba los límites políticos tolerables y se inmiscuía demasiado en la vida personal de los ciudadanos”. El cubano medio quedaba indefenso, sin posibilidad de apelación ni protección judicial, frente a los comentarios que hicieran sobre ellos (Donate-Armada, 1996).

A treinta y seis años de su fundación los CDR conservaban su carácter original de vehículo de la acción para resolver necesidades colectivas. Esa cualidad esencial fue señalada por Fidel Castro en 1996 en ocasión del aniversario de la organización, dijo: fue importante su aportación durante el llamado Periodo Especial en la producción, en labores agrícolas, en los centros de producción de peces, en la siembra de árboles maderables y frutales, “no hay una sola actividad en que se pueda prescindir de los CDR”.

Quinto Congreso de los CDR 1998

La discusión masiva de propuestas legislativas, programáticas y políticas ha sido una cualidad de sistema político, como fue el caso de la discusión en todo el país de un documento distribuido por el Partido en preparación del V Congreso en 1997, “El Partido de la unidad, la democracia y los derechos humanos que defendemos”, leído por alrededor del 90% de los CDR (Gell Noa, 2013).

El V congreso de los CDR fue convocado para septiembre de 1998, tal como previamente lo había dispuesto el V Congreso del Partido Comunista; del mismo modo que en todos los eventos anteriores de

ese tipo, los CDR debatirían las orientaciones desde los barrios y comunidades y evaluarían lo realizado desde el anterior congreso de 1993 hasta 1998. Siguió el procedimiento establecido: el primer balance lo hicieron 120,450 CDR a nivel de cuadra y en 15,878 zonas; la discusión en las asambleas se inició con un documento base del congreso sobre el que se hicieron propuestas. En el 86% de los comités de barrio y de zona se renovaron los mandatos; su composición favoreció la incorporación a responsabilidades de dirección de jóvenes y mujeres (Gell Noa, 2013).³¹ Les siguieron las asambleas de balance en los municipios, las 156 asambleas municipales eligieron mil delegados al Congreso.

En toda la estructura los responsables de las instancias eran numerosos, tan solo en la capital se contaban 88 mil representantes pertenecientes a 16,000 comités. La membresía nacional había llegado a más de 7.8 millones, 91% de participación de la población mayor de 14 años. En abril del 2000 los CDR sumaban 123,119 (Gell Noa, 2013).

La estrategia daba respuesta al nuevo orden internacional neoliberal que pretendía suprimir la soberanía de los Estados, destruir la naturaleza y aumentar la pobreza; acusaba al imperialismo norteamericano de utilizar métodos de agresión en el campo de las ideas y de arreciar el bloqueo. Por eso Fidel Castro llamaba a defender “nuestros principios, nuestra ideología, valores patrióticos, morales, para luchar contra la subversión ideológica y todas aquellas tendencias, vicios, egoísmos y deformaciones que el imperio quiere introducir como armas importantes en su lucha contra nuestro país.” Esa lucha era vital para la sobrevivencia de la Revolución, para acometerla pidió la colaboración activa de los cederistas con el Ministerio del Interior y con la Policía Nacional.

Frente a los desafíos el Congreso de los cederistas asumió el compromiso de “incrementar la efectividad de la Vigilancia Popular

³¹ La proporción de mujeres en funciones directivas iba acercándose al equilibrio con los hombres, representaban el 42.5% de la fuerza laboral activa, pero en áreas de técnicos y profesionales la proporción se elevaba al 65%; un millón de mujeres trabajaban en el sector civil estatal, según informó el Departamento de Demografía de la Oficina Nacional de Estadísticas para 1998.

Revolucionaria atendiendo a la situación la defensa de la patria, la Revolución y las conquistas del socialismo”.

Las líneas de acción que se discutieron fueron similares al congreso anterior, primeramente las actividades de movilización de masas en la vigilancia mediante la guardia cederista y los destacamentos de vigilancia; el enfrentamiento preventivo y educativo de conductas irregulares (prostitución, proxenetismo y evasión fiscal) y el perfeccionamiento de la cooperación con el Ministerio del Interior. Además deberían continuar con la preservación del medioambiente, la educación patriótica, militar e internacionalista, el estudio de la historia de Cuba y de la localidad. Entre los diversos temas tratados, se informó que gracias a la coordinación y disciplina del pueblo se atendieron las consecuencias del ciclón reciente junto con medidas de recuperación.

El programa abordó una perspectiva esencial para el futuro, la creación de valores ético-morales en el barrio, la permanente atención a la legalidad y la disciplina social para garantizar la tranquilidad del barrio y asegurar la Revolución. La familia se consideraba como unidad básica y eslabón de la unidad del barrio, de acuerdo con esto el centro de atención eran niños y jóvenes, en torno a ellos debían unirse la familia, los CDR infantiles, la escuela, los centros culturales y las instituciones de la comunidad, para contribuir a la formación integral de la nueva generación.

Al final de las sesiones, 28 de septiembre de 1998, los 993 delegados presentes aprobaron el informe central del congreso y se eligieron a los 80 miembros de la Dirección Nacional y los 17 del Secretariado Ejecutivo (Gell Noa, 2013).

A fines de noviembre de 1999 la dirección nacional anunció la preparación del Congreso nacional a realizar en septiembre del año 2000, en el primer trimestre se realizarían asambleas en los 121 mil CDR y 17 mil zonas, que agrupaban a 8 millones de cubanos; en marzo los debates municipales y más tarde los provinciales.

Previo al Congreso en todo el país se había aplicado la reorganización de los CDR, en especial los métodos y estilo de trabajo, tarea iniciada desde abril de 1999. En las asambleas de zona llevadas a cabo con ese fin participaron 104 mil CDR en 13,700 zonas, con una

participación de 75 y 86% de sus miembros respectivamente. En septiembre del 2000 se celebraron los 40 años de su fundación, para esa ocasión se llevó a la discusión el documento “Cuarenta años de unidad y victorias”, que contenía el balance y las estrategias de trabajo. Según se informó, fue discutido por el 96% de los cederistas (Gell Noa, 2013).

Elecciones al Poder Popular

El diseño del Poder Popular en el ámbito municipal constaba de dos niveles, las circunscripciones y la asamblea municipal; probablemente la circunscripción estaba lejana a los ciudadanos, lo cual motivó la introducción de un tercer nivel de mayor proximidad a los barrios en 1992: el distrito. En esta reorganización participaron los principales organismos, representantes del Partido, los CDR, la Unión de Jóvenes, la Federación de Mujeres (Gell Noa, 2013).

El proceso de elección de los representantes del Poder Popular seguía el mismo procedimiento de los congresos: comienza en la base con las propuestas de precandidatos a diputados (diciembre de 1992), los candidatos son revisados por la Comisión de Candidatura Nacional. Las elecciones municipales tuvieron lugar el 20 de diciembre del mismo año. Previamente los CDR se ocuparon de llevar los libros de registro de las direcciones de los ciudadanos residentes en la demarcación, a partir de los cuales se elabora el registro de electores.

Se informó que la participación fue de 7, 546,764 ciudadanos, que representan el 97,2% del total de electores inscritos. Fueron elegidos 13,432 delegados, que representan el 96% de los candidatos, los 433 restantes que no alcanzaron el 50% de los votos se presentarían en una segunda vuelta realizada una semana después. En enero de 1993 se convocó a asambleas cederistas en todo el país donde se presentaron las biografías de los postulados a diputados. El día 24 de ese mes se realizaron las elecciones finales, resultaron electos 589 diputados, casi todos con votaciones de 99% (Gell Noa, 2013).

Nuevamente en 1997 se llevaron a cabo elecciones para elegir delegados del Poder Popular. En septiembre los ciudadanos desde los barrios y las organizaciones sociales (CTC, CDR, FMC, ANAP, FEEM

y FEU) presentaron candidatos a delegados de circunscripción, de provincia y diputados a la Asamblea Nacional. Posteriormente se celebraron reuniones públicas para dar a conocer las biografías de los candidatos y dar información sobre el procedimiento. En suma, se eligieron 1,192 delegados a las 16 asambleas provinciales. Se informó que de un total de 8, 064,290 electores inscritos, votaron 7, 931,229, el 98,35%. Estas cifras son sorprendentes, votan casi todos los electores, cosa que no vemos en ningún otro sistema latinoamericano (Gell Noa, 2013).

Una vez más en el 2000 se renovaron los integrantes de los órganos del Poder Popular; en esta ocasión los habilitados para votar, a partir de los 16 años de edad, fueron casi la misma cantidad que en la elección anterior, 8, 069,804; de ellos votaron 7, 913,112, el 98,06%, en 35,000 colegios electorales. Se efectuó una segunda vuelta electoral (donde no se obtuviera el 50% de la votación) en 833 circunscripciones correspondientes a 101 municipios del país para delegados a las asambleas municipales del Poder Popular. Un hecho curioso a mencionar fue que en una circunscripción se realizó una tercera vuelta porque ninguno de los dos candidatos logró superar el 50% de los votos válidos.

Diez años después, 2010, se realizó otra elección igual de representantes al Poder Popular; en octubre se iniciaron las asambleas de rendición de cuentas de los delegados en las circunscripciones y todo lo demás que hemos descrito. Los CDR siguieron siendo los impulsores de la participación de los vecinos. El semanario Tribuna de la Habana afirmaba que dichas reuniones eran un arma política que revitalizaba la democracia: “Está claramente definido que en la circunscripción son las masas las que ejercen el poder primario y han delegado su autoridad en ese representante que viene cada seis meses a rendir cuentas de su gestión...”, su función es ofrecer orientaciones sobre la coyuntura económica y social, y recoger los planteamientos de la población.

Una versión opuesta ha sido planteada por la “periodista independiente”, Miriam Leiva, de oposición radical al régimen, decía que puede inferirse que tales reuniones son compulsivas, los representantes resultaban de una candidatura única y los asistentes a las elecciones estaban estrechamente controlados. Además afirmaba que “la propaganda en

torno a los CDR y las asambleas del Poder Popular denota el fuerte afe-
rramiento a los métodos impositivos”, cumplen un papel represivo
(Leiva, 2010).

Actividades

Durante el período de 1991- 2000, los CDR combinaron actividades
iniciadas desde 1960 con iniciativas del momento. En materia de se-
guridad se crearon los Destacamentos de Vigilancia Revolucionaria y
se fortalecieron los Destacamentos Mirando al Mar en los poblados
costeros para enfrentar, entre otras tareas, la introducción de drogas
e impedir que llegasen a la juventud. Además se mejoró la guardia ce-
derista para asegurar la tranquilidad ciudadana, aunque subsistían
desniveles en las zonas.

Continuó el trabajo voluntario en diversas tareas agrícolas, entre
ellas la creación y cuidado de los huertos de autoconsumo familiar.
Siguió siendo importante su contribución en la recogida de mate-
rias primas, en especial papel y cartón para fabricar techos destinados
a las viviendas afectadas por los eventos meteorológicos; en apoyo a
las familias que lo perdieron todo se activó el movimiento de solida-
ridad humana. En el área de la salud se mantuvieron las donaciones
voluntarias de sangre y las campañas de vacunación antipolio lle-
gando prácticamente a eliminar esta enfermedad. Se impulsaron los
barrio-debates y la impresión de los Cuadernos Martianos con aporta-
ciones ciudadanas para que todas las escuelas primarias y secundarias
contaran con este material. Asimismo se mantuvo la solidaridad inter-
nacional, incluida la formación de cuadros extranjeros en las escuelas
cederistas (Gell Noa, 2013).

En 1991 las actividades más atendidas fueron el impulso nacional a
los huertos de autoconsumo familiar, por ejemplo, en la capital la meta
de huertos era entre 30,000 y 40,000. Igual que cada año, los CDR par-
ticiparon en la campaña de vacunación antipolio, además en este año
los responsables de Salud de los CDR se encargaron de realizar el censo
de salud. En algunas poblaciones los CDR y la Unión de Jóvenes acor-
daron trabajar en conjunto con jóvenes desvinculados del estudio y del

trabajo a fin de incorporarlos a labores socialmente útiles. Respecto de las obras públicas destacó la participación cederista en las obras panamericanas (Gell Noa, 2013).

En el año 1992 se repitieron los trabajos de limpieza e higienización de las ciudades y poblados. Los huertos familiares y colectivos aumentaron; por su propia iniciativa introdujeron del sistema de agricultura vertical en hogares o instalaciones sin tierra; se les consideraba como una ayuda al programa alimentario, pero sobre todo se les consideraba importantes en la formación de una cultura de masas en la que los consumidores se convertían en productores, tomando conciencia de lo que costaba cultivar la tierra (Gell Noa, 2013).

En 1993, 100 mil CDR contribuyeron para asegurar la inmunización contra la polio de medio millón de niños, apoyados por los consultorios del médico de la familia. A mediados de año se sumaron a la campaña de donación de materiales escolares con vistas al próximo curso escolar. Nuevamente hubo huracanes que ocasionaron graves daños y pérdidas y otra vez participaron en la movilización popular de ayuda aportando utensilios para el hogar, avituallamiento, ropa y todo aquello que pudiera servir a los damnificados. Nuevamente en agosto de 1994 se movilizaron 500 mil personas en labores de limpieza urbana, aunque no en todas las localidades los cederistas se incorporaron con el mismo entusiasmo (Gell Noa, 2013).

Según el Secretariado Nacional de los CDR, la salud de la población es uno de los ámbitos donde los comités han hecho una muy valiosa contribución, desde su comienzo hasta 1995 habían acumulado alrededor de 6.4 millones de donaciones voluntarias de sangre. En el mismo periodo, en las campañas de vacunación contra la poliomielitis, se distribuyeron 63 millones de dosis de la vacuna. Promovieron la higiene comunal y doméstica y la prevención de enfermedades. Hasta el mismo año de 1995 habían creado 800,000 huertos y jardines de plantas medicinales. Sobre todo fue de gran importancia la movilización en apoyo a la zafra azucarera. En 1997 los CDR se ocuparon del levantamiento del censo de la vivienda (Gell Noa, 2013).

Todas estas actividades ya estaban incorporadas al funcionamiento normal, incluso la lucha contra las indisciplinas sociales e ilegalidades

que cobró nuevo impulso en 1997 en el contexto de los problemas migratorios. En 1998 la vigilancia se enfocó a los robos en las viviendas y en lugares donde no funcionaba la guardia. Siguieron activos en 1999 en la vigilancia frente al delito, el desorden y la indisciplina social, con el propósito de extender las mejores experiencias a los lugares donde todavía no se organizaba establemente. La coordinación nacional de los CDR se propuso fortalecer los Destacamentos Populares de Vigilancia Revolucionaria y patrullas zonales porque el resultado no era parejo, la Ciudad de La Habana y las capitales de provincias presentaban deficiencias; había zonas donde no se estabilizaba la guardia popular. Entre 1999 y 2000 la guardia popular se cumplió al 69% como promedio, a los que se añadían 4,473 destacamentos contra el delito en el país, que desarrollaban una labor preventiva, de detección de conductas delictivas relacionadas con ilegalidades en el alquiler de viviendas, proxenetismo y prostitución (Gell Noa, 2013).

Se mantuvieron, en 1998-1999, las actividades tradicionales: recolecta de materia prima, especialmente papel, cartón y envases de aluminio; se continuó la creación de jardines de cuadra e higienización de los barrios. Paralelamente a los huertos familiares se había iniciado desde mediados de la década la acuicultura familiar; para 1999 se fijó la meta para todo el país de llegar a 35,000 estanques en patios de casas y áreas comunes, se esperaba cosechar 5,200 toneladas de pescado. Se incorporaron a los quehaceres cederistas los barrio-debates que buscaban soluciones a los problemas de las comunidades; en ese año ya habían participado en ellos más de 200,000 cederistas (Gell Noa, 2013).

Reformas, descenso de la participación, la opción de la democracia popular, 2001-2017

Situación nacional

Pasados los peores problemas de la crisis de la primera mitad de los años noventa, en la segunda mitad comienza la recuperación. Con

menos presión a cuentas al comenzar la primera década del siglo XXI la estrategia política se dirigió a corregir lo que se llamó tendencias que distorsionaban el modelo socialista.

La producción azucarera dejó de ser el eje de la acumulación, en 2004, debido a la baja de los precios esa industria, la mitad de las centrales azucareras cerró y la tierra se dedicó a otros usos; la producción cayó a menos de 2 millones de toneladas. Según Zanetti (2013) siguieron siendo signos preocupantes el aumento de la inflación, de la liquidez monetaria, la expansión del déficit presupuestario, el saldo negativo de la balanza comercial por la importación de alimentos, presagios de una nueva contracción.

En los años anteriores se había desarrollado un sector de negocios privados y aumentó la inversión extranjera, de manera que se presentó la alternativa de continuar la liberalización de la economía enfrentando el riesgo de crecientes diferencias sociales, o retomar la centralización de recursos para emplearlos en áreas que habrían de contribuir a una mayor cohesión social. Se resolvió a favor de la segunda. Entre 2001 y 2003 terminó la tolerancia a actividades de la disidencia, se restringió el trabajo por cuenta propia, aumentó el control sobre los mercados libres atenuando la política de flexibilización emprendida a mediados de los años noventa (Zanetti, Lecona, 2013).

En 2007, hubo un nuevo debate nacional y se tomaron algunas difíciles decisiones; más adelante se estableció la cesión en usufructo de las tierras estatales baldías; al concluir la primera década se habían transferido más de un millón de hectáreas a los campesinos. Se anunció que un millón y medio de trabajadores estatales deberían pasar al sector privado. De nuevo se tenía que volver a la liberalización regulada de la economía (Zanetti Lecona, 2013).

Séptimo Congreso nacional de los CDR en 2013

Al VII Congreso nacional de los CDR, en 2013, asistieron 500 delegados, discutieron como de costumbre la situación del país y las tareas a realizar. Algunas de las áreas de actividad fueron dejando de ser necesarias mientras otras se reforzaron para atender las necesidades del

momento. Al parecer, la diversidad de actividades y la intensidad del trabajo disminuyeron, lo cual es comprensible si lo comparamos con los primeros veinte años cuando eran de importancia vital la participación en la zafra azucarera, y en la construcción de la infraestructura y muchas otras. En esta etapa algunos sectores de actividad estaban consolidados.

El Congreso aprobó 11 objetivos y 17 proyectos, que orientarían las actividades por cinco años, entre ellos los siguientes:

Fieles a su origen, los CDR mantenían las tareas de defensa de la Revolución, adecuando el sistema de vigilancia a las características de cada lugar, se reforzó la labor de los Destacamentos Mirando al Mar, vigilantes las costas de la isla. El Congreso discutió el incremento de actividades subversivas como un nuevo reto para la organización, así como las ilegalidades e indisciplinas sociales, para hacerles frente se reforzaría la vigilancia en cada cuadra.

Se mejoraría la estructura de la organización y la política de cuadros con varias medidas, una de ellas era formar una reserva de cuadros, quizás pensando en el relevo, la selección, preparación de los dirigentes e incorporación de jóvenes; las cualidades exigidas a los representantes no diferían mucho de lo que ya se practicaba, la educación en una serie de valores: “sensibilidad, dinamismo, patriotismo y vocación de vincularse con el pueblo, de vivir, convivir y desempeñar a plenitud las responsabilidades”.

Los dirigentes debían dar atención a la base, los miembros del Secretariado (comisiones ejecutivas) se vincularían directamente con los miembros en cada área de trabajo, sin perder su responsabilidad individual en una especialidad. Continuaría la educación político-ideológica, así como la divulgación de la historia de la organización entre los jóvenes, el acercamiento a la familia enfatizando los valores morales de jóvenes y niños. Se trabajaría en la recreación, cultura y deporte. En términos generales continuaría el apoyo a la economía. Finalmente el VII Congreso eligió a la nueva dirección nacional de los CDR integrada por 87 personas y ratificó a Carlos Rafael Miranda como coordinador nacional.³²

³² Juventud Rebelde. 29 Sep. 2013. VIII Congreso de los CDR. Juventud Rebelde.

En su mensaje de clausura al Congreso, José Ramón Machado Ventura, quien presidió las sesiones (segundo secretario del Partido Comunista), hizo un repaso del plan de trabajo, destacando algunas actividades en particular. Explicó que la recogida de materias primas, tan importante en otra época, dejaban de ser necesaria debido a cambios técnicos, ahora la recogida no era para reciclar sino para evitar la acumulación de desperdicios en lugares inadecuados. Seguía teniendo mucha importancia la donación de sangre, de gran significado altruista y humanista, la más consolidada de todas las actividades.

Criticó el trabajo en materia de salud de lo que llamaban “dúos focales” por no dar buenos resultados, pese a que el Ministerio de Salud Pública proporcionó la preparación y adiestramiento de activistas en los barrios, en consecuencia se acordó que esta actividad se transfería a los vecinos y cederistas que mostraran voluntad y calidad, ahorrando así recursos económicos al Ministerio de Salud, que de otro modo tendría que contratar asalariados.

Seguía siendo tarea de los cederistas la limpieza e higiene del entorno, la movilización debía compensar las limitaciones en medios y equipo; en este asunto se apeló a la disciplina comunitaria para evitar que las calles se conviertan en vertederos.

El Congreso examinó el problema de la indisciplina social, el rompimiento de las normas de convivencia y los delitos contra los bienes personales y colectivos. Relacionado con esto, Machado Ventura señaló el peligro del consumo y tráfico de drogas, que “provoca un ambiente totalmente ajeno a la moral y valores presentes en nuestra sociedad”. La resolución respondía a la falta de combatividad, ahora se debía dar prioridad a la prevención, a la atención personal a los afectados. En páginas posteriores retomamos esta cuestión planteada por Barroso y otros autores sobre la importancia central de la política comunitaria para reabsorber en la sociedad a quienes incurrieran en conductas delictivas (Cubadebate, 2013; Alvarado Godoy, 2013).

En la prensa se comentó que durante los debates hubo críticas a la rutina y al trabajo centrado en campañas. Se entiende que podría haber una tendencia declinante de los CDR a consecuencia de la crisis

económica. En varios reportajes sobre la vida de cederistas de varias generaciones se observa el aumento del tiempo dedicado a la búsqueda de ingresos, con la consiguiente disminución del tiempo para el trabajo comunitario. Este fenómeno podría ser también resultado de las restricciones a la participación ciudadana, lo cual remite a vicios de conducción política. Este problema lo tratamos más adelante, al final del capítulo sobre el Poder Popular.

Desafíos de la reforma socialista

Nuestra investigación sobre la praxis de los CDR ya no continuó en los años que van de este siglo XXI con el detalle de los capítulos anteriores debido a que no encontramos cronologías que describan la vida cotidiana de las comunidades. Sin embargo los CDR continúan trabajando en esta etapa de su larga historia. Sigue siendo la más grande organización de masas en el país, afilia a la mayoría de la población mayor de 14 años de edad, en 2014 sumaban ocho millones de adherentes, los Comités sumaban 133 mil; aumentaron a 136 mil en 2016 y los miembros a 8.5 millones (EcuRed, Comités de Defensa de la Revolución, s.f.; González, 2017; Cubadebate, Cuba, Envía Raúl mensaje de saludo a los CDR en su 55 aniversario, 2015).

El crecimiento numérico de los militantes va siguiendo el crecimiento demográfico, tendencia observada durante varias décadas, pero esto resulta de un esfuerzo deliberado por mantener activa esa institución básica de la democracia popular a la cubana. Su estructura está presente en todo el territorio y es previsible que mantengan sus diversificadas actividades.

Los cambios en la estructura social no tienen por qué ser contradictorios con la organización vecinal, puesto que también los cuentapropistas habitan en los mismos barrios y poblaciones, y se han formado en una cultura de responsabilidad social. La fuerza que anima a esta gran organización vecinal es el desarrollo de la democracia popular, su tendencia es a ampliar sus espacios con los consiguientes cambios institucionales. Como veremos al final de la segunda parte sobre el Poder Popular, están en curso iniciativas para aumentar los

derechos de participación política de los ciudadanos y dar mayor profundidad al socialismo.

En 2010 Miriam Leiva describía un cuadro patético de las consecuencias de la desestatización de partes de la economía: el desempleo de 1.3 millones de personas, vivían en la incertidumbre quienes perdían el empleo o temían perderlo, inconformidad con los nuevos impuestos que antes no se pagaban, podrían incrementarse los delitos, la inseguridad ciudadana y la represión. También había incertidumbre por la indefinición oficial sobre el trabajo por cuenta propia, los créditos para emprenderlos y la garantía de que esos emprendimientos no fueran revertidos caprichosamente, con grandes pérdidas personales y estigmatización social.

La autora sugería que los CDR tomaran otro rumbo, los descreídos electores debían ser más combativos, necesitaban incrementar los valores morales y cívicos, “Se requieren verdaderas ONG, y un parlamento que a todos sus niveles abandone la unanimidad demandada, que analice y discuta los problemas de la nación y sus ciudadanos: el libre intercambio de opiniones, las propuestas valientes y la solidaridad para procurar la solución entre todos los cubanos.”

El debate sobre una reforma del sistema giraba en torno a esos y otros problemas, pero estaba claro que las funciones de los CDR en tanto organización de la mayoría popular, no podría ser reemplazada por ONG. Había propuestas para emprender la deliberación democrática que rediseñara el futuro, algo factible si se considera que en varios momentos de su historia el debate nacional se ha abierto a la manera asamblearia (Leiva, 2010).

En ese contexto aparecían una y otra vez manifestaciones de oposición política que no estaban por la reforma de las restricciones, sino por la supresión del sistema; la crítica democratizadora era aprovechada por los partidarios de la restauración capitalista. Obviamente los opositores al régimen no escatimaron pronósticos de la decadencia o el fin del sistema, uno de cuyos soportes son los Comités de Defensa de la Revolución. Un repaso breve hecho por Alvarado Godoy sobre los supuestos “periodistas independientes” en 2013, recoge sentencias como las siguientes: los CDR “han perdido legitimidad y

poder de convocatoria”, pasan por una “crisis terminal”, carecen de iniciativa e influencia en las comunidades; es “inexistente fuerza combativa”, su acción es limitada y parcializada, sus únicos enemigos son los disidentes; son meros “ejecutores mecánicos del gobierno”, instrumentos de espionaje, delación y control de la vida de todos, entre otras aseveraciones.

Una nota periodística de oposición publicada en 2015 repite que los CDR “constituyen un ente de legitimación de las políticas gubernamentales”, el “sistema autocrático va en caída libre”, la injerencia de los CDR en la vida de los ciudadanos es mucho menor. Rechazaba a los CDR porque acosan a los vecinos, porque tienen la atribución de dar su visto bueno (además del partido, la juventud comunista o los servicios especiales) para obtener un empleo o para “ascender en el extravagante tejido social cubano” (García, 2015).

No obstante que las autoridades reportaban en 2015 la existencia de 136 mil CDR, otro periodista escribió que “han dejado prácticamente de funcionar en vastos sectores de La Habana”; en cambio cumplían mejor las “juntas de vecinos” que realizan labores de limpieza, poda de árboles o corte de maleza, ante la incapacidad de las autoridades locales para realizar esas tareas con mayor frecuencia. Esas tareas han sido de los CDR, pero “hoy poco o nunca realizan” (González, 2017).

Otro tema explotado como síntoma del fracaso del modelo político fue la inasistencia creciente a las Asambleas de Rendición de Cuenta; según informaron las comisiones de trabajo de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en 2014 se habían realizado 75,600 asambleas de rendición de cuenta, 98.6% de las previstas, de ellas 600 se llevaron a cabo con menos de la mitad de los electores, pero un periodista “independiente” infiere que en general dichas asambleas no contaron con el quórum.

En apoyo a su supuesto menciona un artículo publicado por Jorge Lezcano Pérez (ex coordinador nacional de los CDR y ex vicepresidente de la ANP), donde reconoce que viene disminuyendo el número de personas que asisten a las reuniones de rendición de cuentas; la causa sería que en ellas no se resuelven los planteamientos que reiteradamente formulan los ciudadanos, que la inasistencia de los dirigentes

administrativos responsables convierten la reunión en una pérdida de tiempo, además de ser una falta de respeto a los electores (Castellanos, 2014; Lazcano Pérez, 2014).

La necesidad de reformas democratizadoras ocurrían en un contexto imposible de omitir, Cuba siempre ha estado a la defensiva frente a Estados Unidos cuya estrategia en los últimos años va más dirigida a corroer el sistema creando una base social y política alternativa. La reanudación de relaciones diplomáticas de Estados Unidos con Cuba se acompañó de una campaña contra el sistema social cubano (2014-2016) propalando que ese modelo estaba agotado; confiaban en que las dificultades económicas y la diversificación de la estructura social harían posible la transformación radical del modelo. El programa de los enemigos de la revolución consistía en la supresión pura y simple de las instituciones políticas. Un periódico opositor, *Diario de Cuba*, dedicado a hacer propaganda al retorno del capitalismo, anunciaba algo similar a un acta de disolución: “declárese” la libertad de expresión, de asociación, de elección, actividad económica libre, despenalización de la disidencia, nueva Constitución, nueva ley electoral multipartidista, convocatoria a elecciones libres (Campos, 2016; Castellanos, 2014).

La distensión en las relaciones entre Cuba y el gobierno de los Estados Unidos, que pareció iniciar el presidente Barak Obama, se vio bruscamente interrumpida por el nuevo presidente Donald Trump. Una vez más la independencia de Cuba se ve amenazada por una política de asfixia y agresión. Un “Memorando Presidencial de Seguridad Nacional sobre el Fortalecimiento de la Política de los Estados Unidos hacia Cuba”, emitido en junio de 2017, anunciaba un futuro ominoso que fue denunciado por la dirección nacional de los CDR: “elimina las transacciones económicas, comerciales y financieras de compañías norteamericanas con empresas cubanas vinculadas con las Fuerzas Armadas Revolucionarias e incrementa sustancialmente las restricciones al derecho de los ciudadanos estadounidenses de visitar a nuestro país (Granma, 2017).

Para enfrentar el peligro real se echó mano de la experiencia, a la manera de Bahía de Cochinos, se enfrentaría al imperio con movilización social, eso convocaban los CDR, se percibía el ánimo de profundizar la

democracia popular, era una respuesta natural dada su larga trayectoria nacionalista.

Epílogo: el modelo CDR

En las páginas anteriores hemos descrito parte de la vida de la organización vecinal más completa que se haya visto en Latinoamérica. Transcurre en medio de etapas de crecimiento, estabilidad, crisis y desviaciones, pero sigue su curso porque es parte constitutiva de la Revolución Cubana, ha seguido siendo un soporte de la nueva sociedad por más de seis décadas, mismas que para Latinoamérica fueron caídas, de las dictaduras militares a los gobiernos civiles que prepararon el advenimiento de los regímenes neoliberales sostenidos por las potencias. Los cubanos eran conscientes del desafío, estaban presentes el derribamiento del gobierno reformista de Jacobo Arbenz y el derrocamiento de Salvador Allende, en Guatemala y Chile. Al cambiar de siglo se abre otra época llena de proyectos democráticos, una gama de gobiernos populares toma las riendas en el subcontinente.

Entre las muchas apuestas de estos gobiernos de izquierda está la democracia popular, bajo formas diferentes se ha animado la participación organizada de los vecinos, un actor no muy famoso y no siempre estable. Para dar cuenta de esas experiencias, en este libro presentamos un panorama un tanto general de las veedurías ciudadanas en Colombia, los concejos de gestión brasileños, los comités de vigilancia bolivianos y los Concejos Comunales de Venezuela. Todas siguen sus propias trayectorias según las posibilidades. Una visión somera nos indica que la experiencia de los Comités de Defensa de la Revolución es la más completa por su carácter de organización nacional unitaria, por la diversidad de funciones y la práctica de la democracia directa.

En la perspectiva de la democracia y el desarrollo locales, sobresalen otros dos modelos: el Presupuesto Participativo brasileño y los Concejos Comunales; ambas son experimentaciones cargadas de posibilidades, el primero creó una institución participativa independiente y a la vez influyendo en una franja de la estructura del Estado;

los segundos concebidos como un nuevo poder dentro del Estado, el Poder Popular, que se ha intentado incorporar en la Constitución. Cuba cuenta con una organización social activa, pero se demanda una reforma más profunda en cuanto a los derechos de participación popular en la gestión de los asuntos públicos.

Según Gell Noa, quien fue dirigente de los CDR y autor de los cinco volúmenes de la Cronología multicitada, evaluaba cinco décadas del proceso con estas palabras: “No hay país en el mundo que tenga organizado a su pueblo en los lugares de residencia, organizados los vecinos, casa por casa, calle por calle, barrio por barrio”. La clave para lograrlo fue haber partido de las tradiciones, de la historia, de la idiosincrasia y de las características del barrio, así se convirtieron en protagonistas. El barrio es el espacio donde interactúan las familias, organizaciones como la Federación de Mujeres, instituciones como la escuela, el médico de la familia, el Concejo Popular o el delegado del Poder Popular, y muchas otras. Sus actividades de beneficio social dan preferencia a jóvenes, niños, adultos y ancianos, y se da especial atención a los jóvenes para garantizar el relevo en la Organización (Gell Noa, 2013).

Efectivamente, la forma de organización de los habitantes de Cuba desde su adscripción territorial es todo un modelo aún no superado por otras experiencias en varios países latinoamericanos, donde las clases dominantes sí que son partidarias del monopolio del poder, razón por la que es meritorio el empuje de los movimientos populares y el activismo de la sociedad civil para ir imponiendo la redistribución del poder en el espacio vecinal y local.

Con todo y que los CDR son una organización consolidada, se habla hacia el futuro de una nueva reforma que amplíe las vías de la democracia directa, en cierto grado trabadas por la supremacía del Estado.

A lo largo de la exposición sobre la trayectoria de los CDR surgen conceptos a profundizar: la acción colectiva y directa, decisión-ejecución, sociedad organizada, autogestión, autogobierno, participación en la gestión pública, ética de la convivencia social, articulación de lo local y lo nacional, identidad nacional, proyecto nacional, centralización y concentración del poder y otras dimensiones. La vida de los CDR invita a reflexionar sobre aquello que es generalizable en cuanto

a la democracia participativa en otras sociedades, al menos en nuestro subcontinente.

SEGUNDA PARTE

ÓRGANOS DEL PODER POPULAR EN CUBA

Trayectoria de los Órganos del Poder Popular

El primer sistema de intervención ciudadana en la gestión pública en Latinoamérica se realizó en Cuba, con un carácter que lo distingue del resto de las experiencias posteriores, ni más ni menos porque resulta de una revolución social. El sistema político cubano se sostiene en dos subsistemas, el primero, fundacional, comprende la organización social por sectores, entre ellos los Comités de Defensa de la Revolución, organización no estatal, mecanismo de participación-representación que practica la democracia directa, estructurado en una pirámide asamblearia que parte del barrio hasta cubrir el país entero. Esta organización está determinada por el principio territorial de distribución de la población.

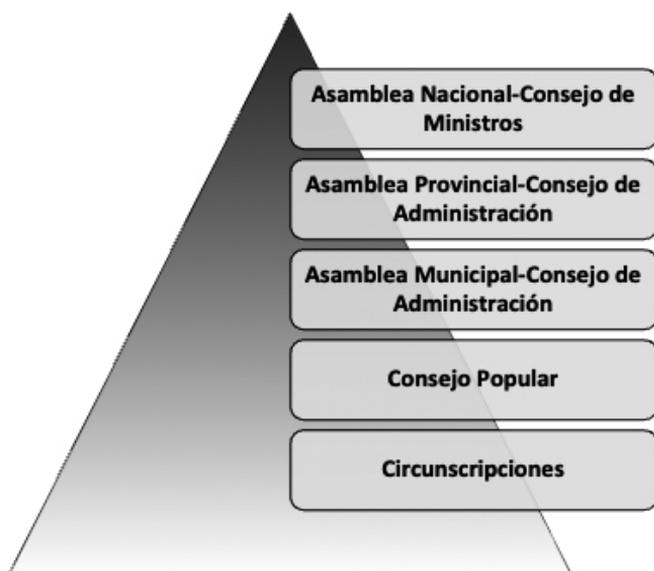
El segundo subsistema es el Poder Popular, estructura el poder del Estado desde las pequeñas demarcaciones llamadas circunscripciones hasta el gobierno nacional; la circunscripción es el primer nivel de la pirámide representativa, el nivel más directo de participación ciudadana, donde se realiza la relación entre delegados y el trabajo voluntario de un grupo de comunidades; un espacio donde se articulan la sociedad civil y el poder público; por sociedad civil se entiende no solo a los ciudadanos electores sino a las organizaciones sociales, en primer término las organizaciones vecinales.

Los CDR junto con otras importantes organizaciones sociales dieron forma a la democracia popular durante poco más de tres lustros antes de que la Revolución se institucionalizara con la Constitución de 1976. Desde 1960 hasta la actualidad han sido el espacio primario de la deliberación y acción vecinal de manera unificada en todo el país. Como tales no forman parte de los poderes del Estado, pero son

uno de los soportes del sistema de democracia representativa. No se les debe equiparar con el concepto de organización autónoma de la sociedad civil frente al Estado, característica que se reclama en otras instituciones de participación ciudadana en los países capitalistas, porque nace como protagonista de una revolución popular y del proyecto constructivo dirigido por el nuevo Estado.

En la vida cotidiana se ha cuestionado la funcionalidad de los CDR como instancia directa de representación; es el caso de Mariana Fiordelisio quien sostiene que carecen de la posibilidad de intervenir directamente en las administraciones local y nacional (Fiordelisio Coli, 2007). Esta afirmación contiene dos supuestos, uno de ellos es el de la subordinación o instrumentación por el Estado de los delegados elegidos en las circunscripciones; el segundo señalamiento es que la legislación no explicita la inserción de los CDR en las instancias de gobierno municipal. Sin embargo señala un problema que merece ser reflexionado, importa saber en qué grado, los síntomas, sus consecuencias concretas.

Gráfico 2. La jerarquía representativa del Poder Popular



El segundo subsistema es el institucional, la forma estatal llamada Poder Popular instituido por la Constitución de 1976; una estructura de gobierno cuyo primer escalón es la Asamblea Municipal, en 1992 se le agregó una instancia más próxima a las comunidades, el Concejo Popular; esta última es una forma de democracia representativa basada en delegados elegidos directamente por la población segmentada en circunscripciones y estas en áreas. La Asamblea Municipal y los Concejos Populares constituyen el gobierno municipal, la instancia más democrática, abierta y participativa en la esfera pública. Arriba de los municipios está un segundo grupo de órganos estatales.

Las asambleas en los niveles provincial y municipal reúnen las funciones legislativa y ejecutiva, son órganos del Estado y tienen el estatus de Poder Popular. Paralelamente a ambas asambleas existen Concejos de Administración (CA) de las entidades económicas de producción y servicios, subordinados a ellas. En las circunscripciones se eligen delegados quienes integran la Asamblea Municipal. La Asamblea Municipal y la Asamblea Provincial son instancias de representación no de participación directa.

En el periodo 1959-1961 todas las energías del pueblo cubano estaban volcadas a defender la Revolución, aunque se dieron los primeros pasos para las transformaciones sociales; fueron las urgencias de la defensa las que obligaron a configurar un modelo político unitario y el gobierno centralizado. Pero el centralismo de los primeros años estaba intrínsecamente ligado a la forma democrático-popular del nuevo régimen, caracterizada por la intervención activa del pueblo en la conducción política de la sociedad y del Estado.

Heredados de la estructura tradicional, existían todavía en 1961, municipios con alcaldes y concejales, pronto fueron sustituidos por un poder unificado con funciones legislativas, ejecutivas y administrativas. En los niveles de municipios y provincias las funciones de gobierno se asignaron a nuevos órganos responsables, las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI). Después de dos años de nacionalizaciones controlaron los recursos en las localidades en coordinación con la administración central e incorporaron a representantes de las organizaciones sociales y políticas.

En 1966 las JUCEI fueron a su vez reemplazadas por las Administraciones Locales (AL), dirigidas por un comité ejecutivo integrado por un presidente, dos secretarios de administración y economía y los secretarios de organizaciones de masas. En los municipios formaban parte del comité 10 delegados elegidos por la población, seleccionados en asambleas de los centros de trabajo y los CDR, especialmente dirigían las comisiones de trabajo de la Administración. Estas Administraciones Locales debían rendir cuentas semestralmente ante toda la población del municipio. El presidente de la AL y los funcionarios gubernamentales eran elegidos en asambleas de militantes del Partido Comunista, el primer secretario quedaba como jefe de la administración; rendía cuenta de su gestión cada semestre. La composición mixta de funcionarios y representantes de las organizaciones sociales y la incorporación de la población en la ejecución de las tareas, expresaban el poder social. La intensidad de los trabajos hizo que dejaran de elegir a los delegados y se volvieron un órgano meramente administrativo, hasta que las JUCEI fueron sustituidas en 1976 por los Órganos del Poder Popular (García Brigos, 2002; Prieto Valdés, 2001).

Pasada casi una década se emprendió la institucionalización definitiva. En los meses de mayo y junio de 1975, 6 millones de cubanos reunidos en 168 mil asambleas, discutieron y aprobaron el proyecto constitucional que extendió el Poder Popular a toda la isla. Aprobada la Constitución en 1976 el gobierno local recayó en las Asambleas provinciales y municipales, compuestas por delegados elegidos para un periodo de dos años y medio. En cuanto a la Asamblea Nacional el mandato es por 5 años; esta a su vez elige entre sus diputados al Concejo de Estado que representa a la Asamblea Nacional entre los periodos ordinarios de sesiones, integrado por un Presidente, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes y otros 23 miembros (Fiordeliso Coli, 2007).

Esta estructura del Estado se llamó Poder Popular, denominación que correspondía al Estado democrático, caracterizado por la alta participación de la sociedad organizada y la distribución desconcentrada del poder, “al estilo socialista” (Fiordeliso Coli, 2007).

En diversos países latinoamericanos, la desconcentración hacia los gobiernos locales ha implicado transferencia de competencias políticas

y administrativas del centro a los municipios, sin necesariamente profundizar la democracia local. La municipalización con participación ciudadana ha sido una fórmula frecuentemente utilizada en los procesos de descentralización latinoamericanos para facilitar la solución de los problemas locales en su propio ámbito, tomando en cuenta las diferencias regionales y locales. Sin embargo, el concepto de participación de los regímenes neoliberales difiere de la concepción de democracia en países con un proyecto socialista como Cuba y Venezuela.

A lo largo del siglo xx en una Latinoamérica plagada de dictaduras militares, así como también en los regímenes neoliberales que les siguieron, la experiencia institucional cubana era inconcebible. Según lo explicaba Mariana Fiordeliso (2007), la descentralización neoliberal está dirigida a la desestatización y privatización, condujo al reforzamiento de las estructuras de poder locales pertenecientes a caciques autoritarios, a la centralización política tecnocrática y a la subordinación de los debilitados Estados periféricos a los poderes transnacionales. En cambio el nuevo modelo en construcción en Cuba ofreció un nuevo rumbo, la descentralización socialista se propuso basar el Estado en el poder de la sociedad organizada.

La experiencia cubana se basó en la participación, conceptualizada como “la capacidad que tiene el ciudadano común para involucrarse e incidir en los procesos de toma de decisiones”, tanto en la esfera de la participación electoral como en la vida social. Ha sido ese proceso de construcción democrática lo que permitió transformar las relaciones de poder y superar la brecha entre decisores y ejecutores. Para ser tal participación tenía que estar siempre actualizada: “un ejercicio cotidiano que requiere de un proceso de construcción permanente y que mediante la práctica sistémica y sistemática de la población en la toma de decisiones logra transformar las relaciones de poder de tal manera que la base social (...) es gobierno” (Fiordeliso Coli, 2007, p. 102) (García Brigos, 1998).

La Constitución de 1976 modificó la división político-administrativa heredada del colonialismo español y reformada en 1878; entonces la isla se dividía en 6 provincias y 132 municipios. Al triunfo de la revolución las provincias siguieron siendo 6 y los municipios se redujeron a 126. En

1963 se crearon las Regiones, instancia intermedia entre la provincia y el municipio, un órgano muy distante de las poblaciones y dominante sobre los municipios. En 1973 las regiones eran 58, mientras los municipios aumentaron a 407 (se les llamaba seccionales). Esta fragmentación originó varios inconvenientes políticos y administrativos que se corrigieron con la Constitución de 1976, las provincias aumentaron a 14 y los pequeños municipios se reagruparon en 169 (Silva Leon, 2003).

Esa Constitución estatuyó las asambleas del Poder Popular, órganos con facultades legislativas y también las funciones ejecutiva y administrativa hasta entonces atribuidas a los ministerios; se establecieron en las provincias y municipios (Fiordeliso Coli, 2007). La Constitución definió a las Asambleas provinciales y municipales como los máximos órganos del poder estatal, pero en la práctica el ejercicio del poder residía en el órgano concebido para representar sus recesos: el Comité Ejecutivo, o más bien su presidente.

En el ámbito municipal asumieron la dirección de las unidades de producción y de servicios: turismo, industria alimentaria, desarrollo agropecuario, transporte, comunicaciones, salud pública, justicia y comercio minorista. También quedaron bajo su responsabilidad las actividades y centros educativos (excepto la universidad), las instituciones de cultura, arte y cinematografía, radiodifusión, editoriales y otras. En conjunto, el gobierno central transfirió a los poderes populares 5,597 unidades de producción y servicios

La descentralización del aparato estatal que caracteriza al Poder Popular significó la mayor distribución de las funciones estatales registrada hasta entonces, se transfirieron actividades económicas y sociales a los municipios, reservándose a las instancias superiores aquellas actividades que desbordaban la capacidad de administración y control por parte de la Asamblea Municipal. Las instancias inferiores están subordinadas a las superiores pero con cierta autonomía en su ámbito, Marta Harnecker lo resumió así, “no deben estar sometidas al tutelaje constante y limitante de las instancias superiores”. Además de hacer más ágiles y operativas las decisiones a tomar, liberó a los organismos nacionales de tareas que en la práctica no podían cumplir debidamente (Harnecker, 1979).

Diseño constitucional de 1976

La Constitución definió dos grupos de órganos del Poder Popular, el primero lo forman los órganos superiores (Asambleas provinciales, Asamblea Nacional, Concejo de Ministros), los segundos son los Órganos Locales: Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP); el Concejo de la Administración Municipal (CAM), las Comisiones de trabajo (permanentes y temporales), y los Delegados de Circunscripción.

El artículo 103 constitucional define a la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) como órgano de gobierno en su demarcación:

Las Asambleas del Poder Popular, constituidas en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional, son los órganos superiores locales del poder del Estado, y, en consecuencia, están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la ley, ejercen gobierno (Ley de los Consejos Populares, 2002, s.f.).

Es un órgano representativo integrado por delegados de circunscripción elegidos por voto popular directo y secreto, de entre los cuales se elige al Presidente y Vicepresidente de la Asamblea. Se renueva cada dos años y medio. Para gestionar los establecimientos la AMPP se apoya en el Concejo de la Administración, comisiones de trabajo y en la participación de la población coordinadas por las organizaciones de masas y sociales (Del Rio Hernández, 2011).

Los municipios pueden tener un mínimo de 30 circunscripciones y un máximo de 200, de esta manera se favoreció a las zonas rurales dispersas y con poca población y sus delegados tuvieron acceso a los centros de decisión estatal. Un delegado rural explicaba que anteriormente la gente debía ir hasta la cabecera municipal a hacerle peticiones al alcalde, quien no estaba obligado a dar solución a problemas en lugares lejanos.

Con fines electorales, cada Circunscripción se dividió en determinado número de áreas dependiendo del número de habitantes, con menos de 750 se divide en dos áreas, de más de 2,800 se dividen en ocho áreas. Los elegidos en cada área compiten por un solo cargo de

Delegado de Circunscripción. Para la Asamblea Provincial se elige a un delegado por cada 10 mil habitantes o fracción mayor de 5 mil. A su vez, la Asamblea Provincial elige a un diputado a la Asamblea Nacional por cada 20 mil habitantes o fracción mayor a 5 mil (Harnecker, 1979).

La Asamblea Municipal elige a un comité ejecutivo integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un número de miembros que puede variar de 2 a 12, según sea la importancia y extensión del municipio. Cada miembro del ejecutivo municipal atiende a un grupo de direcciones administrativas. Lo mismo sucede en la Asamblea de la provincia, elige su comité ejecutivo, Concejo de administración y demás.

Los órganos del Poder Popular tienen las siguientes funciones. Discutir y decidir todos los aspectos del plan económico para el municipio o provincia. Controlar a las direcciones administrativas y supervisarlas. Designar a los directores de las direcciones administrativas. Crear comisiones permanentes y temporales para controlar las unidades de producción y servicios, estas comisiones pueden asesorar a la Asamblea en la toma de decisiones. Organiza la rendición de cuentas de los delegados frente a sus electores y la revocación de mandato. Elige y revoca a los jueces de los tribunales populares.

Para evitar la anarquía de mando fueron separadas las funciones legislativas de las administrativas, la Asamblea no administra directamente las actividades subordinadas sino mediante la dirección administrativa encargada de la gestión de las correspondientes empresas y unidades. La Asamblea y su Comité Ejecutivo designan o sustituyen a estos directivos, toman los acuerdos y establecen los reglamentos que rigen la actividad de estos funcionarios, orientan, controlan, supervisan e inspeccionan su trabajo.

Cada una de las direcciones administrativas dirige a cierto número de unidades de producción y servicios, clasificadas en dos tipos, funcionales y sectoriales; las funcionales se encargan de actividades como planificación, finanzas y trabajo, y sus decisiones tienen que ser cumplidas por el resto de las direcciones y empresas subordinadas al Poder Popular. Las direcciones sectoriales están encargadas de las unidades de una rama o sector como el comercio, el transporte, la educación, la

salud pública, etcétera. Los directores tienen autonomía de decisión operativa sobre la unidad que administran. El gobierno municipal además de dirigir las unidades que caen bajo su jurisdicción, coopera con las unidades de producción y de servicios que siguen administradas por los ministerios y organismos centrales (Harnecker, 1979).

La Asamblea Municipal es la máxima autoridad estatal en el municipio y su presidente tiene la principal responsabilidad; al respecto, delegados entrevistados por M. Harnecker refieren varios criterios para seleccionarlo, el principal es que sea probadamente revolucionario, además de valoraciones como la capacidad para enfrentarse a los problemas, que sea reconocido, audaz y que se preocupe por los problemas de los vecinos (Harnecker, 1979).

Por otra parte, la elección indirecta de los diputados, elegidos por la Asamblea Provincial, tenía el sentido de asegurar la unidad de mando del Estado, teniendo en cuenta que la Asamblea Nacional es el máximo poder en la forma del Estado cubano. La justificación de la elección indirecta no correspondía al principio de soberanía popular, restringía la elección a un organismo previamente escogido. En contraste, la elección de delegados es democrática, se da por sentado que son personas con un alto nivel de conciencia política y virtudes revolucionarias, pero eso no justifica el juicio de Harnecker de que “son los más aptos para elegir a quienes deben representar al pueblo en el órgano supremo del Poder Popular” (Harnecker, 1979, p. 163-164). Siendo la Asamblea Nacional el órgano superior del sistema de gobierno, importa al conjunto de los electores y no a un órgano intermediario.

En el nivel municipal los electores tenían el derecho de proponer candidatos y elegir, pero los seleccionados pasan por dos filtros que pueden modificar la voluntad ciudadana. El primero era una comisión de candidaturas, el segundo es la propia Asamblea (municipal o provincial). La comisión de candidaturas se formaba con representantes de las organizaciones sociales (CTC, CDR, ANAP, FMC y UJC), presidida por el representante del partido en el municipio. Su función era depurar los candidatos bajo el supuesto de que los delegados a las asambleas municipal y provincial eran “los adecuados para saber quiénes son los cuadros más destacados”. La comisión integraba la lista de

candidatos a miembros del órgano municipal y la presentaba a la propia Asamblea, la que agregaba o eliminaba nombres. El siguiente nivel es la Asamblea Provincial, las comisiones municipales de candidaturas presentan los candidatos a delegados seleccionados a la Asamblea Provincial, pero no todos eran elegidos por la base, la comisión podía proponer a personas que no fueran delegados si contaban con las cualidades para cumplir las tareas a nivel de provincia; la selección final de candidatos a diputados la hacía la Comisión Electoral Nacional, que podía incluir la mitad de candidatos no elegidos en las circunscripciones (Harnecker, 1979).

Parece un poco extraño en el procedimiento que la mitad de los candidatos a la Asamblea provincial y a la Asamblea Nacional no fueran delegados elegidos; esto se explica por un doble sistema de representación, el de los ciudadanos y la representación de la diversidad social. Las comisiones de candidatura tienen la responsabilidad de equilibrar en los territorios la composición por edades, géneros, etnia, obreros, estudiantes, campesinos, amas de casa, deportistas, artistas, jubilados, religiosos. Se supone que estas propuestas equilibran las nominaciones directas hechas por los ciudadanos (García Brigos, 2002).

Además de esta crítica se ha objetado que los candidatos no proponen un programa para que escojan los electores, solo presentan sus biografías. Lennier López y diversos autores señalan que el procedimiento de elecciones sin campañas políticas no permite a los electores conocer qué pretende hacer cada candidato, y da lugar a la promoción personal (Lopez, 2017; Castellanos, 2014).

No olvidar que el sistema cubano no es pluripartidista, ciertamente importan los méritos del candidato, pero la cuestión de fondo son los programas, una prerrogativa de las asambleas ciudadanas y de representantes; se deduce que dan un mandato al representante quien no está en libertad de guiarse por preferencias personales o, peor aún, como proyectos de grupos o partidos políticos. El proyecto individual es propio de los partidos, en cambio lo decisivo es el mandato de la base respecto a un programa de la organización.

Esta comisión de candidaturas tiene parecido en otros países al órgano encargado de organizar las elecciones en cuanto es competente

para certificar el cumplimiento de los requisitos legales, con la diferencia que aquí opera cuando ya están nominados o elegidos y puede incluir personas no nominadas por los electores. En realidad no había una justificación satisfactoria a la restricción de la libertad de los electores de elegir a sus representantes. La desviación de la democracia causada por la designación indirecta de los diputados fue corregida con la reforma constitucional de 1992, en adelante todos los delegados serían elegidos directamente por los electores (Fiordeliso Coli, 2007).

Un gran paso en la vía democrática fue el reconocimiento por la Constitución de 1976 del derecho ciudadano a revocar el mandato de los delegados, en cualquier momento, en la demarcación respectiva y por la Asamblea a la que pertenece. Para ello se requiere que 20% de los electores lo soliciten y el voto de más de la mitad. Una vez revocado se convoca a una nueva elección. Alguno de los entrevistados por Harnecker, un tanto exaltado, llegó a decir que con el derecho a revocar un mandato el pueblo puede decidir la dirección del gobierno, el pueblo es el que tiene el poder (Harnecker, 1979). De hecho puede eliminar a quien incumpla sus responsabilidades, pero la orientación del gobierno en cualquiera de sus niveles se enmarca en un contexto más complejo.

Participación ciudadana e intermediación de los delegados

Desde el punto de vista de la participación ciudadana el elemento clave es el delegado de la circunscripción. Es portador de los intereses de sus bases y gestiona la solución a problemas ante las propias asambleas a las que pertenece y sus comités ejecutivos; las respuestas de estos órganos las transmite a sus representados. Esto significa que no decide ni ejecuta, pero participa en la toma de decisiones en la asamblea de adscripción. Individualmente no controla a la autoridad administrativa encargada de ejecutar dichas decisiones, los delegados no dirigen las unidades de producción y de servicios en su zona, es la dirección administrativa correspondiente la que debe encargarse de ello, no puede darle órdenes ni destituir a un director de esas unidades. Menos aún respecto de las empresas y servicios dirigidos por el gobierno central cuyo

funcionamiento es homogéneo en todo el país (escuelas, hospitales, etcétera). Para las comunidades estas entidades están fuera de su alcance, colaboran con ellas pero no pueden modificar sus normas y operación.

Los delegados tienen autoridad para pedir a un administrador en el ámbito municipal que solucione un problema, si no lo hace recurre a la dirección administrativa, pero si esta tampoco resuelve el problema recurre al comité ejecutivo municipal que actúa previo acuerdo con el delegado (Harnecker, 1979).

Una ocasión importante para reconducir a los directores son las asambleas municipales de rendición de cuentas, ahí los delegados exponen sus quejas contra los dirigentes administrativos que no respondan o lo hacen burocráticamente. Se plantean los problemas y se les transmiten a los organismos, dando un plazo para su respuesta al comité ejecutivo; el comité analiza las respuestas, si está conforme se le envía al delegado de circunscripción, si la respuesta es burocrática no se le envía al delegado por considerarla una falta de respeto. Si el director de empresa no responde adecuadamente la Asamblea Municipal lo puede sustituir.

Los problemas que no hayan podido ser resueltos en el trabajo del comité ejecutivo se convierten en objeto de análisis y discusión en búsqueda de soluciones por la Asamblea Municipal y niveles superiores. El delegado puede devenir en un mero gestor, y esa desnaturalización ha sido criticada. Un diputado entrevistado por M. Harnecker (1979), sostuvo:

...debemos evitar (...) ser únicamente mensajeros de las explicaciones de las empresas y de las direcciones administrativas que ... en muchos casos son formales y no convincentes, (deben evitar convertirse) en 'abogados' de la ineficiencia de la administración ante las justas demandas del pueblo (p. 416).

Los delegados a la Asamblea Municipal están en su elemento, es ahí donde toman decisiones y dictan normas generales sobre la distribución de recursos sin privilegios o favoritismos. El procedimiento seguido en la dotación de recursos puede llamarse de justicia distributiva,

se hace conforme a una escala de mayores o menores necesidades y prioridades de atención. Los vecinos solicitan recursos, digamos para la reparación de viviendas, una comisión de los CDR visita las casas y prioriza los casos más necesitados y urgentes; después una comisión de la circunscripción visita las casas y confirma la escala de prioridades. Finalmente, en una reunión de la circunscripción se exponen los casos seleccionados, los solicitantes comparan el grado de necesidad y constatan cuáles son los más críticos.

Otros problemas cotidianos pueden resolverse sin necesidad de recursos materiales, por ejemplo mejorar la atención a las personas en las bodegas, supermercados, restaurantes, cafeterías, peluquerías, tintorerías, etcétera.

La Asamblea Municipal debe dar una respuesta convincente a la población cuando sus necesidades no pueden ser solucionadas de inmediato y la fecha futura para hacerlo. Cuando se procede con honestidad el pueblo lo acepta. De esta manera se enfrentan los problemas del subdesarrollo, priorizando para distribuir los recursos escasos. El problema fundamental del subdesarrollo está en las inversiones para el desarrollo, de ello depende la satisfacción de necesidades particulares (Harnecker, 1979).

Centralismo y desconcentración

El gobierno asambleario municipal vino a completar el sistema político cubano; por su carácter representativo estatuyó un vínculo, todavía imperfecto, con la sociedad organizada cuyo fin es el desarrollo equilibrado de los territorios y el país.

Desde los años setenta hasta mediados de los ochenta, el Estado había logrado la expansión del crecimiento económico y estabilizado sus principales indicadores globales. Según lo describió Addiel Pérez, “generó índices importantes de bienestar, desarrollo humano, industrialización, maduración de instituciones que se habían creado tras la efervescencia revolucionaria; además del compromiso con su pueblo. El Estado demostraba ser un ente importante en el desarrollo de los territorios” (Pérez Díaz, 2011, p. 13,15-16).

Sin embargo la influencia del modelo de inspiración soviética creaba más problemas de los que resolvía; lo mismo sucedía en la Unión Soviética que intentó en la segunda mitad de los ochenta resolver problemas insalvables con las reformas económica y política, sin que al final evitara la desintegración en medio de luchas de clases, étnicas y nacionales.

Igual que otros autores que han estudiado este periodo, Juan Valdés observa que en los años setenta y ochenta el sistema político pasó por desviaciones de su norma constitucional y del ejercicio democrático. Surgió entonces una opinión pública con propuestas de reformas, pero fueron soslayadas por la dirección del Estado concentrada en las dificultades de la economía; fue hasta en 1990 cuando el PCC decidió rectificar el sistema político aquejado por dos tendencias: a) el predominio de los órganos centrales del Estado sobre el conjunto de las actividades sociales y sobre las demás instancias subordinadas y, b) la conformación de una burocracia jerarquizada y dotada de poderes discrecionales (Valdés Paz, 1997).

El modelo centralista y burocrático añadió obstáculos que trababan el funcionamiento de la economía: faltaba articulación de los componentes que decidían el plan económico territorial, faltaba cooperación entre los organismos de un mismo territorio, lo que impedía el uso eficiente de las potencialidades locales. Los métodos para la confección, control y ejecución de los proyectos no garantizaban la implicación de los organismos. Esa incoherencia de los organismos hizo mella en la puesta en práctica de los planes territoriales. Predominó el planeamiento sectorial de los ministerios y organismos centrales del Estado, sobre el criterio territorial, lo cual generaba frecuentes problemas por falta de una visión integral del proceso de desarrollo en el nivel municipal. El exceso de centralización económica y financiera explica la escasa cooperación interregional y mermó la autonomía municipal al favorecer el gobierno provincial. A la descentralización le faltaba una cultura descentralizadora.

En suma, afirma Eddiel Pérez, la planeación a partir de los gobiernos locales, se estructuró de manera centralizada, no “facilitaba la participación de la sociedad local, ni de sus instituciones de base, ni de la propia comunidad en su concepción y ejecución” (Pérez Díaz, 2011, p. 14-15).

En este contexto se produjo la recesión económica de 1986-1987, que se prolongó hasta 1989, puso a la vista la incompatibilidad del centralismo y el paternalismo con las alternativas a la crisis. Desde la perspectiva del desarrollo, Eddiel Pérez Díaz juzga severamente a las instancias locales de gobierno, educadas en un sistema de toma de decisiones vertical y centralista, porque fueron ineficientes e incompetentes, no mostraron una actitud autónoma frente a los niveles superiores, fueron incapaces para afrontar los nuevos desafíos. En estas condiciones se buscaron alternativas, como sucedió en episodios anteriores, se formó un consenso en torno a una estrategia reformista llamada de “rectificación de errores y tendencias negativas”, referidas al excesivo centralismo en la planificación, el alto grado de verticalidad y el burocratismo. El viraje se orientó hacia la desconcentración, la redemocratización y la flexibilidad económica (Pérez Díaz, 2011).

Durante el periodo de quince años de centralismo y verticalismo, sobre todo en la conducción de la economía, provocaron una reacción crítica en todo el país que desembocó en 1986 en la mencionada política de rectificación de errores y tendencias negativas, con la que se esperaba recuperar el funcionamiento horizontal de la democracia; se esperaba que el contrapeso al poder central del Estado fueran las instancias del poder local, la opinión pública reclamaba la vuelta a la concepción de la democracia como participación y representación reales del pueblo. La forma ideada con esos fines fue la creación de Concejos Populares, iniciativa apoyada por el IV Congreso del PCC en 1986. La manera de corregir los excesos cometidos por los comités ejecutivos sería una instancia más amplia en el nivel submunicipal que expresara el “concepto olvidado de comunidad”, algo que en estricto sentido no estaba al orden del día (Riera, Consalvo, & Escobar Edilmer, 2011).

De lo que se trataba entonces no era menos importante, la descentralización de las funciones públicas. Según Valdés la descentralización llevaría a “un mayor desarrollo democrático al dotar a la población de un espacio efectivo de representación y participación”; descentralización y democratización del sistema se concebían como un mismo proceso, con la constitución de un verdadero poder local se fortalecería

la eficiencia del Estado, la transferencia de algunas funciones y recursos a los órganos locales de provincia y municipio impulsaría la participación ciudadana y las instituciones comunitarias (Valdés Paz, 1997).

Entre 1986 y 1988 los Concejos Populares se pusieron en experimentación principiando en la provincia de La Habana; dos años después, 1990, ya se habían creado 225 en todo el país. La formalización se consumó en 1992 cuando la Asamblea Nacional los incorporó a la Constitución. En el año 2000 fueron reconocidos como órganos del Poder Popular local y no como un eslabón.

Podríamos decir que los Concejos Populares se pensaron como una institución en el seno del pueblo, o a la inversa, la inserción del pueblo en el Estado, mediante un órgano submunicipal; los Concejos pueden ser numerosos conforme a la densidad de población, y se articulan con la Asamblea Municipal, a su vez integrada por delegados.

La tesis que anima a los concejos es la que el pueblo no solo está representado por el Estado, sino que forma parte de él y participa “directa y sistemáticamente en sus decisiones”. Entre las innovaciones están el haber otorgado a los ciudadanos la facultad de intervenir en el control de la actividad de los órganos estatales; los diputados, delegados y funcionarios siguieron estando obligados a rendir cuentas a la sociedad de su actuación y se mantuvo el derecho de revocarles el mandato en cualquier momento. El Estado socialista ya no sería un instrumento de dominio colocado por encima de la sociedad, en adelante se encaminaba hacia el “autogobierno social comunista”, según lo definió el comandante Raúl Castro (Fiordeliso Coli, 2007).

La reforma constitucional de 1992 conservó la estructura representativa de asambleas (la Asamblea Nacional, Asambleas provinciales y municipales), y agregó los Concejos Populares, definidos como nivel intermedio, entre el municipio y la población repartida en circunscripciones, agrupadas a su vez en Concejos. La nueva división suprimió la instancia llamada Región, buscando con ello una más rápida y directa comunicación con la base y para facilitar la implantación del nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía. Todos los órganos de gobierno tienen carácter electivo, incluidos los diputados a la Asamblea Nacional, de esta manera se terminó con la designación de

dirigentes como ocurría con las anteriores Juntas y Administraciones Locales (Silva Leon, 2003; Fiordelisio Coli, 2007).

El Concejo Popular es una especie de bisagra, a la vez representa a los electores y ante ellos representa a los órganos del Estado. Las Asambleas municipales se apoyan en ellos y en la amplia participación de la población en estrecha colaboración con las organizaciones de masas y sociales. Los Concejos Populares se conforman con los delegados elegidos en las circunscripciones, además, “A los mismos pueden pertenecer los representantes de las organizaciones de masas y de las instituciones más importantes en la demarcación.” Entonces se componen de dos tipos de representación: una que corresponde a la de los electores y otra, de las organizaciones que designan a sus representantes. Los delegados, por su parte, son transmisores en doble sentido por lo que se lee en el artículo 114: inciso a): dan “a conocer a la Asamblea y a la Administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les transmitan sus electores; b) informan a sus electores sobre la política que sigue la Asamblea y las medidas adoptadas para la solución de necesidades planteadas por la población o las dificultades que se presentan para resolverlas” (Constitución Política de la República de Cuba, 1976).

No tienen función ejecutiva ni normativa. Por ejemplo, los Concejos Populares no tienen competencia sobre la elaboración del plan económico-social ni sobre el presupuesto municipal.

Lo más relevante de la reforma es haber iniciado la institucionalización de la participación de los electores y de las organizaciones sociales, además de una instancia de representación próxima a los pobladores que han ido evolucionando hacia un sistema de derechos de participación.

Ley de los Concejos Populares

La reforma constitucional de 1992 dio lugar a su reglamentación en la Ley 91 de los Concejos Populares. Reafirmó el carácter representativo del régimen de gobierno al establecer que los órganos del Poder Popular en el ámbito local son la “más alta autoridad” en la demarcación

territorial. Las funciones de estos órganos son conocer y atender las necesidades e intereses de los pobladores de su demarcación y apoyar con esos fines a la Asamblea Municipal. Sin embargo dicho Concejo no es cabalmente un órgano intermedio de gobierno, no dispone de estructuras administrativas subordinadas, la ejecución corresponde al gobierno municipal. Eso queda claro en el artículo 24: “Los Concejos Populares reciben para su labor indicaciones e instrucciones de los órganos representativos del Poder Popular y de sus autoridades competentes” (Ley de los Consejos Populares, 2002, s.f.).

Por su composición y funciones el Concejo Popular instituye un espacio público híbrido, social-estatal. Conforman un espacio institucional de la acción ciudadana a través de delegados elegidos directamente y por medio de organizaciones. Los Concejos Populares se integran con los delegados de circunscripción, quienes nombran un presidente y uno o varios vicepresidentes. Pueden pertenecer dirigentes municipales de organizaciones de masas, las instituciones y entidades más importantes de la demarcación (Ley de los Consejos Populares, 2002, art, 8,9).

Se crean a propuesta de la Asamblea Municipal pero son aprobados por la Asamblea de provincia, norma contraria a los deseos de la población y a la autonomía municipal. Comprenden cinco circunscripciones como mínimo, conforme a los criterios de: extensión geográfica, cercanía, número de habitantes, vías de comunicación, identidad de intereses de los vecinos, necesidades de la defensa, etcétera (artículo 7). Otros criterios subyacentes son socioculturales: barriales, históricos, tradiciones, vínculos económicos y volumen de la actividad económica, y comunidad de intereses;³³ además, se toman en cuenta la existencia de organizaciones sociales y comunidades de trabajo. De la combinación de estos criterios depende el número de concejos en los municipios (Fiordeliso Coli, 2007; Del Rio Hernández, 2011; Riera, Consalvo, & Escobar Edilmer, 2011).

Cabe suponer que los vecinos pueden proponer la creación de circunscripciones y Concejos pero es competencia de la Asamblea

³³ En términos similares la legislación venezolana delimita los Concejos Comunales.

Municipal formalizarlos conforme a los requisitos mencionados. Esta también tiene la atribución de revocar las decisiones de los Concejos Populares cuando violen alguna disposición legal, o contravengan los intereses de la localidad o del país.

La dimensión de las circunscripciones es variable, una por cada 3 mil habitantes en ciudades de más de 120 mil, o una por cada 100 habitantes en zonas rurales con población dispersa. Con fines electorales, cada circunscripción se dividió en áreas de nominación según la cantidad de habitantes. Los candidatos tienen que ser mínimo dos y máximo ocho; tienen prohibido intervenir el partido y cualquier otra organización; la ley prohíbe la propaganda de los candidatos (Silva Leon, 2003).

Conforme a la regla, cada vez que se eligen las asambleas se hacen ajustes a los Concejos tomando en cuenta los criterios sociodemográficos. El más reciente de ellos tuvo lugar en enero de 2018, el recuento arroja que existen 1,401 concejos, 26 menos respecto al periodo anterior, 28 se eliminaron y se crearon 2.³⁴

La reforma no cambió el papel del Delegado de circunscripción: representa a los electores de su circunscripción, quienes tienen derecho exclusivo a nominar a cualquier persona residente en la circunscripción, a elegirlo por voto directo y secreto y a revocarlo de manera directa, por lo tanto los ciudadanos aseguran el carácter representativo de este órgano.

De acuerdo con Mirtha A. del Río “El delegado está obligado a mantener un vínculo real, permanente y sistemático con sus electores, atendiendo y viabilizando los asuntos planteados por estos. Tiene la obligación de reclamar a quien corresponda la adopción de medidas para resolver los problemas planteados.” Debe reunirse con sus electores por lo menos dos veces al año a fin de rendir cuenta de su gestión personal. Los ciudadanos tienen derecho a plantear quejas y a tomar iniciativas para resolver sus problemas en las asambleas de rendición de cuentas.

³⁴ Juventud Rebelde. 2 de feb. de 2018.

Lo dicho sobre participación ciudadana contiene dos aspectos, la participación en la toma de decisiones y la participación en la ejecución. La diferencia la hace notar Del Río, pues está “implícito” en la Ley de los Concejos Populares el derecho de la población a participar en la implementación de las decisiones, también está implícito el derecho a participar de la actividad del Concejo Popular cuando se reconoce el carácter público de sus sesiones y cuando el Concejo puede invitar a sus reuniones a personas que considere necesarias en el análisis de determinado asunto (Del Río Hernández, 2011).

Están explícitos en la Ley los derechos de participación que a la vez son atribuciones de los Concejos: “La participación popular, en la actividad del Concejo Popular, constituye la vía fundamental para realizar su labor. Ella está presente desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación. La evaluación tiene también el sentido de control, el artículo 40 indica que se “evalúan los resultados de los planteamientos que formulan los electores en las reuniones de rendición de cuenta” (artículo 35).

De esta manera el trabajo del CP es promover y llevar a cabo las iniciativas ciudadanas y de las organizaciones: “El Concejo Popular promueve la participación masiva de los residentes de la demarcación en la búsqueda de la unidad, el consenso, la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos por la comunidad, el territorio y el país” (artículo 36). Precisa que “promueve programas de trabajo que involucren a vecinos y sectores específicos” (artículo 37), promueve la participación de la población y cohesiona “el esfuerzo de todos” (artículo 21.7, g); se coordina con las organizaciones de masas “a fin de promover la cohesión y lograr el apoyo necesario de la población a sus planes.

En cuanto a las organizaciones, “contribuye a la realización de las tareas que desarrollan las organizaciones de masas” (artículo 29). El Concejo “coordina e integra a los delegados, las organizaciones de masas... y vecinos”. Contiene cierto grado de autogobierno pues faculta al Concejo Popular a “organizar y promover el esfuerzo colectivo de los vecinos para la solución de sus propias necesidades” (artículo 38,

b), y a promover las posibles soluciones, con la activa participación de los delegados y las organizaciones de masas (artículo 39) (Ley de los Consejos Populares, 2002).

Las funciones de control y fiscalización expresamente pertenecen al Concejo con la participación de los vecinos mediante comisiones. Además el Concejo brinda apoyo a las comisiones de la Asamblea Municipal y a los inspectores populares y estatales. Concretamente los sujetos a control y fiscalización son las unidades de servicios, de producción, la distribución de los abastecimientos, la distribución de materiales para la reparación de viviendas, inspección de las construcciones ilegales, de los organismos responsables de prevenir y enfrentar la actividad delictiva y antisocial, y el trabajo por cuenta propia (artículos 45, 41).

La participación ciudadana en la toma de decisiones es posible, pero el texto legal de los Concejos es muy general en lo que se refiere a la planificación y ejecución, así como en la forma en que pueden intervenir los ciudadanos en la evaluación, control y fiscalización de las acciones de los directores de empresas y organismos, excepto porque se reserva a los ciudadanos pronunciarse en las asambleas de rendición de cuenta, como menciona el artículo 40.

No está claro cómo intervienen los ciudadanos en la planificación, tarea complicada porque deben considerar los planes en los niveles mayores municipal, provincial y nacional, a corto y largo plazos. Al menos tienen derecho a proyectar en su espacio: “decidir la estrategia de trabajo para desarrollar en un periodo determinado” (artículo 38, c).

La función de contraloría resolvió el problema de cómo controlar a cierta cantidad de entidades centrales, provinciales y municipales que operaban descoordinadas; se comentaba que ni las empresas controlaban a sus unidades. La mejor solución fue darle competencia a los Concejos Populares, o sea, a los delegados de circunscripción, a través de ellos los ciudadanos vigilan el cumplimiento de las obligaciones de esas entidades, los recursos, la calidad, debida atención y respeto a los derechos ciudadanos (Del Rio Hernández, 2011; EcuRed, Concejo Popular, s.f.).

Arriba de los Concejos Populares se sitúa la Asamblea Municipal que tiene más amplias atribuciones: nombra y revoca el mandato a los

representantes a la Asamblea Provincial y elige a sus sustitutos (elección indirecta); ejerce la fiscalización y el control a las entidades de económicas, designa y sustituye a los jefes de las direcciones administrativas y empresas subordinadas a la Asamblea Municipal. Cuando el Concejo no tiene capacidad de solucionar un problema lo plantea a la Asamblea Municipal, incluso a instancias superiores.

Formalmente el Concejo tiene funciones de gobierno dentro de su ámbito territorial, pero el gobierno municipal retiene toda la responsabilidad; no queda clara la prerrogativa de los pobladores para resolver por sí mismos sus necesidades. Es por eso por lo que permanece activa la contradicción entre gobierno y participación ciudadana.

No obstante, permanece el prestigio político y moral de los delegados porque son elegidos directamente y porque no percibe salario o algún privilegio. Algunas reglas electorales aseguran su representatividad: las postulaciones de candidatos las hace directamente la comunidad desde las asambleas de los CDR y otras organizaciones sociales; no existen campañas de candidatos y no se asignan recursos para las elecciones; ningún delegado deja de laborar en su centro de trabajo, excepto el presidente y vicepresidente de comisiones de trabajo del Concejo Popular. El delegado está atado a su base social, es transmisor de las necesidades de sus electores, de sus inconformidades, inquietudes y sugerencias. Se apoya en la movilización vecinal, aunque de esta se ocupan las organizaciones sociales: sindicatos, Comités de Defensa de la Revolución, Federación de Mujeres, Asociación de Agricultores Pequeños, Federación de Estudiantes, Unión de Jóvenes Comunistas y el Partido (Fiordelisio Coli, 2007; Harnecker, 1979).

Contradicciones entre el Concejo de Administración y los delegados

Hasta aquí el marco legislativo, sin embargo la praxis presenta incongruencias con la norma. La gestión de las entidades de producción y servicios de propiedad pública ha sido un espacio de desacuerdos entre los intereses de las comunidades y el cuerpo administrativo que las dirige. La Constitución de 1976 estableció la unión de funciones con

la intención de eliminar el desorden en las entidades originado en un proceso acelerado de nacionalizaciones y la creación de nuevas instituciones. Páginas atrás hemos visto el diseño de la Constitución de 1976 que atribuía a los comités ejecutivos de las asambleas municipales las facultades de gobierno y administración. Tanto la acumulación de responsabilidades en el gobierno central como la transferencia de la conducción de dichas entidades al gobierno municipal, no resolvían del todo la disciplina en la conducción de la economía. La reforma de 1992 optó por separar el gobierno (Asamblea Municipal y Concejo Popular) de la función administrativa, con ese fin se creó el Concejo de Administración, formalmente subordinado a la Asamblea.

La separación de las funciones legislativas y administrativas corrigió el concepto de unidad de poderes en el Comité Ejecutivo de la asamblea pero, en opinión de Arnaldo Silva, ocasionó “la práctica generalizada de una sustitución de las funciones propias de la asamblea, como órgano político legislativo, por su Comité Ejecutivo, como órgano administrativo y, en algunos casos, más aún, la suplantación del propio órgano ejecutivo por su presidente”. Particularmente las de control y planeación del trabajo mediante las comisiones permanentes (Del Rio Hernández, 2011). Aparentemente se fortalecían las competencias de la Asamblea en cuanto al control y planeación del trabajo mediante las comisiones permanentes, sin embargo se generó un nuevo problema político, el nuevo Concejo de Administración tendió a sustraerse del control democrático.

Según el Reglamento de las Administraciones locales del Poder Popular (2007), el Concejo de la Administración Municipal (CAM) es el órgano superior administrativo, pero subordinado a la Asamblea Municipal, su presidente también preside el CAM, lo mismo sucede con el presidente de la Asamblea de provincia quien preside el respectivo Concejo Administrativo Provincial. Este Concejo se reúne al menos dos veces al mes, lo que le da ventaja frente a la Asamblea que se reúne con menor frecuencia. El presidente puede o no invitar a las reuniones a presidentes de Concejos Populares, a delegados o a representantes de las organizaciones sociales, pero nunca con carácter permanente, los invitados tienen derecho a voz pero no a votar. Peor aún, afirma

Del Rio, el Reglamento no contiene ninguna norma o mecanismo que regule la participación popular, los representantes asisten en su condición de dirigentes, no como habitantes de la comunidad.

Los directores, funcionarios y administradores de las unidades de producción y servicios tienen autonomía de decisión en cuestiones operativas, pero formalmente están subordinadas a los órganos del Poder Popular respectivos, esto fue un avance respecto al organigrama anterior a la reforma donde los directores de organismos estaban subordinadas a su ministerio o al Concejo de Ministros. La separación entre dirección administrativa y asambleas de delegados era necesaria, en opinión de Harnecker, para evitar la anarquía de mando. Asimismo confiaba en que la reforma daría más importancia a la participación del pueblo en la gestión del Estado mediante mecanismos de control y fiscalización de las actividades de los funcionarios, eliminando así desviaciones burocráticas. Anteriormente los funcionarios administrativos no estaban sujetos a la presión del pueblo, ahora debían rendir cuentas a las asambleas del Poder Popular con presencia de los ciudadanos, de esa manera las asambleas obligarían a los funcionarios a conducirse responsablemente en la solución de los problemas sociales (Harnecker, 1979).

En la práctica no se resolvió la relación problemática entre el gobierno democrático y la gestión de los directores de unidades de producción y servicios. La separación de funciones acarrió una consecuencia negativa respecto a la democracia porque, afirma Jesús García Brigos, el Concejo de Administración tendió a autonomizarse de la estructura asamblearia, tendencia acentuada por la selección de sus integrantes según requerimientos técnicos, no de representatividad. Con el fin de corregir esta tendencia, proponía reforzar la función de control de las Asambleas Municipales sobre la administración, dando mayor injerencia al delegado de circunscripción, pues no debía considerarse como mero ejecutor de políticas, ni limitarse a recibir quejas y trasladarlas a los responsables; el delegado representa a los ciudadanos y debería tomar parte en la formación de las decisiones y en las comisiones de trabajo de las Asambleas (García Brigos, 1998).

Brigos apunta a una cuestión esencial que en los años recientes ha sido debatida, una redistribución del poder hacia la estructura

representativa, directamente ligado con las comunidades-electores. Varios autores señalan la necesidad de realzar el papel de los delegados porque se les considera el vínculo entre ciudadanos y Estado, incluso se dice que son portadores de la soberanía popular y en esa calidad participan del Estado. La figura de delegado es política, no es un mero gestor porque si así fuera se reduciría a una función burocrática, además de que propiciaría una tendencia a la separación del Estado y la sociedad.

García Brigos (2002) insiste en esta cuestión en otro de sus trabajos, el delegado de circunscripción es un intermediario entre la demanda social y el gobierno, y esa demanda social es política; no es un mero tramitador, su papel es político, aunque se lo evalúa por la cantidad de problemas que es capaz de resolver; debe promover el análisis público de los planes para el territorio, que las asambleas de rendición de cuenta sean foros de debate, informar sobre las posibilidades para resolver necesidades y llevar a la Asamblea Municipal las opiniones de la comunidad.

La ausencia del control por los delegados impide a las comunidades realizar sus voluntades. Varias desviaciones fueron constatadas en un estudio basado en una encuesta y entrevistas realizadas en 2010 a delegados del Concejo Popular del Centro de Santa Clara, provincia Villaclara: estaban presentes fenómenos de autoritarismo y burocratización, de desarticulación entre las diferentes instituciones y organizaciones para el ejercicio de gobierno, políticas sectorizadas y unidireccionales, falta de comunicación, de cooperación e integración. Los directores trazan por separado sus diagnósticos e intervenciones, y disponen de grupos de trabajo innecesarios. Hubo delegados que se quejaban de los directores de empresas porque no atienden ni ayudan, no quieren cooperar, falta vinculación entre delegados y directores, no tienen el mismo nivel de compromiso. La solución es “darle más potestad al delegado”. Los entrevistados añoran tiempos anteriores a 1986 cuando los directores hacían caso a los delegados (Riera, Consalvo, & Escobar Edilmer, 2011).

Celia Riera, Luis Consalvo y Ricardo Escobar, autores de la investigación, aportan elementos sintomáticos de la tendencia a la separación

entre administradores y ciudadanos: “Las políticas más determinantes no nacen del Concejo (Popular) sino de instancias superiores.” Pese a que el Concejo de Administración se encuentra formalmente subordinado a la Asamblea Municipal, en realidad ejerce el poder, “determina todas las acciones administrativas, por ejemplo el presupuesto, también la estrategia y dirección del trabajo”. Las orientaciones no emergen de los intereses de la comunidad organizada, sino del Concejo de Administración. Esta disminución del papel del Concejo Popular es la causa de que parte de la población desconozca quién es su presidente, ni cómo funciona (Riera, Consalvo, & Escobar Edilmer, 2011) (Ecu-Red, Concejo Popular, s.f.).

No solo se ha criticado la autonomización de la Administración respecto del control de los delegados municipales y del Concejo Popular (autonomía del gobierno dada como natural en los regímenes capitalistas), es igualmente serio el señalamiento de la separación de la Asamblea Municipal en la relación con los electores. Los mecanismos de participación no han servido para acercarlos, sobre todo las asambleas de rendición de cuentas no cumplen con ese objetivo. Tales mecanismos tienen un carácter político, se limitan a la nominación de candidatos, elección y revocación; de hecho el control es una facultad del presidente de la Asamblea Municipal no de los ciudadanos, él hace las visitas a los centros de producción y servicios, los contactos con trabajadores y funcionarios, convoca a las reuniones y decide la fiscalización especializada.

Hans Carrillo realizó un estudio de caso en el municipio de Cárdenas en 2011 sobre el funcionamiento de la asamblea municipal de rendición de cuentas, la que describe como mera formalidad: el presidente informa del plan de la economía y del presupuesto del Estado para el año en cuestión y de las Comisiones; también los delegados provinciales y municipales deben rendir cuentas, en realidad informan sobre cuestiones ya decididas por los dirigentes.

Los mecanismos de participación son limitados, la normatividad no explicita las atribuciones de los delegados para exigir y sancionar el no cumplimiento de sus demandas, las reuniones de rendición de cuentas no son espacios para discutir, diseñar, decidir, controlar y evaluar

políticas o estrategias para la transformación social; no promueven la participación activa de los actores locales, quienes finalmente no tienen una cuota significativa de poder. En suma, los ciudadanos intervienen para reiterar sus quejas, pero su actitud es de “indiferencia y apatía debido a la falta de confianza en este espacio para ejercer una participación real” (Carrillo Guach, 2014, p. 17-21).

En el estudio de Hans Carrillo algunos de sus entrevistados, miembros de la Asamblea Municipal, opinaron que debían cambiar los métodos de dirección, pues no potencian la sinergia entre todos los actores; la sinergia enriquece la toma de decisiones, compromete a los participantes y asegura las decisiones más acertadas. Quienes toman las decisiones deberían cambiar su visión de que solo ellos deciden por el simple hecho de estar en el poder. Debería darse mayor valor y apoyo a los presidentes de los Concejos Populares y “mayor libertad para ejecutar lo que pensamos”; “hay que lograr otros espacios que, aun cuando no sean oficiales sí son necesarios, porque los oficiales ya no facilitan la participación” (Carrillo Guach, 2014, p. 8-10).

En conclusión, los esfuerzos del Estado por promover una sociedad participativa y democrática son insuficientes, por tanto se necesita una reforma legislativa que reconozca una participación social activa que haga viable la relación entre sociedad civil y Estado.

Prevención de las conductas antisociales

Las conductas antisociales han cambiado de forma a lo largo de la historia de los CDR, al inicio se presenta un lado proclive a la contrarrevolución y desde los años noventa en adelante se asocia en parte con la delincuencia común propiciada por causas socioeconómicas. En ningún momento adopta una forma violenta, una suerte de guerra civil como la que declaran los delincuentes de todo tipo de estratos contra la sociedad en países como México, Brasil o El Salvador. En estos últimos la prevención, si existe, es focalizada. En cambio en Cuba antes que nada está la comprensión colectiva del fenómeno y la reabsorción en la sociedad. La vigilancia de los CDR interviene en la detección de

los problemas y actúan junto con las comunidades y familias en el trato personalizado.

Jorge Luis Barroso (2016) no se equivoca cuando dice que Cuba es uno de los pocos países latinoamericanos con menor incidencia delictiva, sobre todo de tipo violento. Esto es el resultado de años de trabajo en el que no se ha basado en la represión de las conductas delincuenciales sino en la capacidad de prevención, en la que han jugado un papel preponderante las organizaciones populares y comunidades junto con organismos estatales, mediante acciones integrales en el nivel comunitario. La comunidad es el ámbito donde se genera un alto porcentaje de las conductas criminales, donde se reproduce y se puede amplificar y perpetuar si no se interviene en sus causas.

En la comunidad aparecen las conductas antisociales y en la comunidad está buena parte de la solución. Apoyándose en varios estudios sobre los significados de la comunidad, Barroso (2016) afirma que:

...una de las principales características de organización de la sociedad cubana radica en su profundo sentido comunitario de convivencia, a partir del cual se han desarrollado fuertes interrelaciones personales y grupales matizadas por un alto contenido solidario y de apoyo mutuo que funciona como elemento aglutinante de no poco valor para la estabilidad social (p. 134).

Su tesis central es que el control social de la criminalidad tendrá éxito siempre que comunidades, organizaciones populares y organismos públicos lo apoyen, en primer término están los CDR, pero también otras organizaciones, todas realizan un papel relevante en la lucha contra las ilegalidades e indisciplinas sociales, se suman las familias y vecinos en la atención personal a quienes han sido sancionados y cumplen su pena en libertad. La comunidad como sujeto o esfera de acción social es un concepto clave de su concepción porque es el ámbito primario de la convivencia. Las comunidades vecinales asumen su trabajo de manera voluntaria, y esa es una cuestión que podemos relacionar con las variaciones en la participación, que ni es constante ni es homogénea (Barroso González, 2016).

La otra parte de la solución y del problema es la política del Estado socialista, afectado por factores que inhiben la participación ciudadana. Barroso observa cierta percepción del Estado como benefactor, la gente espera que él haga lo necesario sin incluirse con un papel activo de ciudadanos; el efecto de esta percepción es la pasividad, esperan que venga de arriba la solución a sus problemas, mientras la comunidad se desentiende. En su opinión, no obstante décadas de políticas sociales paternalistas persiste una orientación asistencialista, incluso a pesar de los cambios hechos en las políticas sociales desde 2001, se mantiene la centralización y una perspectiva más asistencialista que de autonomía. También son adversas a la participación las políticas de desarrollo social de tipo tecnocrático basado en conceptos de homogeneidad territorial y social, en vez de guiarse por la especificidad de los tratamientos, ejemplo de ello es la planificación de actividades caracterizada “por la formalidad y el verticalismo, donde la participación se organiza de arriba-abajo, de espaldas a los intereses y necesidades del grupo, limitando así su involucración reflexiva y activa en el ámbito comunitario” (Barroso González, 2016, p. 155).

El Estado benefactor del que habla no es el mismo del así llamado en la época del capitalismo ordenado del siglo xx, se trata de un Estado social que tiene como fin a la sociedad y no el equilibrio entre clases. Este autor no cuestiona la obra realizada sino la forma política que obstruye la participación social, en resumen: el paternalismo asistencialista es coherente con el centralismo, y estos a su vez con la planificación más o menos centralizada.

Hemos descrito algo de la diversidad de actividades de los CDR, pero hace falta una visión detallada de la comunidad, el espacio de familias y personas. Si antes Barroso señaló la cultura solidaria de la sociedad cubana como base de la baja tasa de delincuencia, esto obedece a que la sociedad civil está activa, más bien habría que decir que una parte de la sociedad puede volverse pasiva por influencia del asistencialismo.

En distintos grados todos los países latinoamericanos viven asolados por la delincuencia, fenómeno que en el fondo pertenece a las tendencias capitalistas dominantes. Solo Cuba es una excepción, las conductas antisociales no se resuelven principalmente con métodos

represivos sino de reinserción a la vida comunitaria y familiar, y esto se ha venido haciendo a lo largo de la historia de los CDR.

En 1970, el entonces responsable nacional de la secretaría de Prevención Social de los CDR hacía una reflexión sobre el carácter social de la familia. Antes del triunfo de la Revolución, el concepto de familia se limitaba al núcleo de personas que convivía en un mismo hogar.

Hoy, nuestra sociedad, con una nueva ideología y con conceptos nuevos de la vida, del compañerismo, de la amistad, y con otro sistema en las relaciones sociales, el marco de la familia se ensancha, guiada la comunidad por amplios horizontes que la Revolución nos traza (...) El CDR debe convertirse en el centro aglutinador del vecindario, con posiciones justas, sin extremismos, comprendiendo que la mayoría de los casos antisociales que existen han sido consecuencias de una mala formación ciudadana desde la niñez, a causa de un hogar en el cual no los han sabido conducir por el buen camino (...). (Gell Noa, 2008, p. 275-276).

En las décadas recientes ha cobrado más atención el problema de las conductas antisociales y delincuenciales, especialmente como actividad de prevención de los CDR en el contexto de regulaciones formales, como la ley de convivencia, la educación infantil y juvenil, en fin, de una moral pública. Dentro de ese sistema la familia no es una entidad aislada, es un componente de la comunidad, rodeada del entramado institucional que debe ofrecer educación, trabajo, cultura, esparcimiento, seguridad social: la inserción implica un complejo de facetas.

Una perspectiva integradora ha sido posible en Cuba aún bajo condiciones austeras. Varios de los autores que venimos tratando se proponen un cambio en el sistema socialista dirigido a abrirlo a la participación ciudadana. Podemos sustituir los términos asistencialismo y Estado benefactor por los de Buen Vivir y Estado orientado a la satisfacción de necesidades humanas, que en realidad no sería posible sin la participación plena de las personas y las colectividades. No es una utopía, es un camino que viene recorriendo la revolución cubana.

La diferencia con la mayoría de los países latinoamericanos es abismal, sumidos en la violencia delincinencial derivada de las clases dominantes y del Estado, las conductas delincinenciales forman parte del sistema de dominación; por lo tanto, el remedio no puede ser generado por estos y la alternativa posible no puede provenir sino de la sociedad organizada con sus propios medios y métodos.

Cambios en la estructura social

La estructura social en los años noventa experimentó cambios en la diferenciación social. En el estrato superior es clara la separación de dos sectores, administradores y gerentes. Los primeros son los que la sociología política ha llamado tecnoburocracia del Estado, la administración estatal tradicional compuesta de directores, jefes, administradores.

La socialización de la economía se puede entender como estati-zación, de tal manera que las empresas estatales constituyen la parte dominante del sistema económico. La crisis de los noventa encontró una salida en la apertura a empresas extranjeras por lo general asociadas a empresas estatales. El efecto sociológico del sistema de empresas estatales, mixtas y privadas es la formación de los gerentes como categoría social, cuya función es precisamente la gestión de las empresas. Por encima de ellos gobiernan los dirigentes políticos formados en otra estructura política, el partido, el gobierno y el poder popular o sistema representativo.

Las formas de selección y las reglas de renovación difieren entre políticos, administradores y gerentes. En el caso cubano hay una política de cuadros que regula la renovación generacional, la formación profesional y política, sin la cual no se explica la estabilidad de la clase política. Los administradores están sujetos a criterios de profesionalismo, eficiencia y lealtad al proyecto político; son a la vez criterios de selección. Tienen sus propias condiciones de estabilidad, un fenómeno relacionado con la diferenciación social de la que surge una estructura de clases.

Las tendencias a la estabilidad de administradores y gerentes como sector emergente, suponen formas de gestión, de jerarquía y mando,

dicho de otro modo, relaciones de dominación. En una economía capitalista es un fenómeno natural, pero en el caso cubano dichos estratos superiores tienen el contrapeso del control social, directamente por organizaciones sociales como los CDR o a través de los representantes en los órganos de poder popular.

En la estructura social, al lado de obreros, campesinos y empleados, han aparecido también grupos emergentes; no se trata de los desvinculados del estudio y del trabajo o de los delincuentes comunes, sino de quienes trabajan por cuenta propia. Paralelamente, es del dominio público que se han desarrollado sectores excluidos, tan es así que se han diseñado políticas de inclusión social, como el plan Batalla de Ideas iniciado en 1999.

Gradualmente en las décadas ochenta y noventa emergió una nueva sociedad civil, como expresión de la pluralidad de relaciones, actores e intereses sociales creados por la revolución; en los noventa se expresaba mediante una diversidad de asociaciones religiosas, económicas, civiles y, “en mínima medida, políticas”; las asociaciones basadas en la propiedad privada, mixta y cooperativa son las que más crecían, “se amplían las asociaciones profesionales y de intereses, hasta totalizar más de 2,100 asociaciones civiles registradas. Un gran número de estas se identifican, en su práctica, como ONG nacionales con vínculos exteriores.” El que sean sociedad civil, sostiene Valdés, no las hace opuestas al interés público, ni antisistema, ni antigubernamentales, de hecho “las organizaciones de masas participan en esta sociedad civil y en la “sociedad política” simultáneamente (Gell Noa, 2013, p. 128; Valdés Paz, 1997, pág. 288).

Así comenzaba una nueva etapa en la historia del proyecto socialista a la cubana, era inquietante pero el socialismo no estaba arrinconado, pongamos por caso el crecimiento de las cooperativas, son una forma asociativa de producción que pertenece al campo de la economía social y solidaria. El trabajo por cuenta propia en sí mismo no es anti colectivista, aunque contiene cierto espíritu de capitalismo.

La etapa de los años noventa y su prolongación en la primera década del siglo XXI ha sido entendida de otra manera, como tendiente a la decadencia del régimen socialista. Así lo planteaban León y Acosta, percibían una inconformidad con los espacios participativos existentes,

léase organizaciones sociales y partido, porque no permitían influir en la toma de decisiones. En apoyo a su dicho mencionan una encuesta (probablemente en la segunda mitad de los noventa, porque no aportan datos), 40% de los encuestados estaba insatisfecho con esos espacios como medios de canalización de los intereses sociales, solo en parte satisfacían su función, de ese dato deducían la necesidad de revisar los objetivos y gestión de esas organizaciones, de otro modo “es bastante probable que se produzca una acumulación de inquietudes que no estén siendo canalizadas debidamente, lo que podría resultar problemático a la hora de pensar en la democratización del país”.

Los autores observan un mayor vigor de la sociedad civil a causa de la expansión de la esfera privada de la vida cotidiana y de la autonomía personal, requisitos de la ciudadanía, del interés emergente de los cuentapropistas y de los intelectuales contestatarios, que han encontrado en la Iglesia Católica una vía de canalización, que podría llenar “el vacío organizacional de buena parte de la sociedad civil emergente”, canalización que el régimen no es capaz de satisfacer. El Estado se eclipsa “como proveedor de empleo y de bienestar social, comienza a poner en jaque al tejido organizacional del orden socialista.” Esta vez no le es posible recurrir a la emigración y a la supresión de los “empresarios y trabajadores no estatales. Dicho movimiento de la sociedad civil, “encuentra en las condiciones internas el motor para su expansión y organización”.

Las cosas no ocurrían como los autores hubieran preferido, pues reconocen la existencia de apatía social, la fragmentación de la oposición, bajo nivel propositivo y la ausencia de un proyecto o líder que convocara a la articulación de la sociedad civil. No obstante la ausencia de ese interlocutor, insisten en la vía de una hacia una agenda de cambios negociada, fruto de la participación democrática. De ahí la importancia de redefinir el concepto de participación (León, Acosta, 1998).

La reforma que falta

Los Concejos Populares surgieron como respuesta, insuficiente, al Estado centralizado y burocratizado que caracterizó el periodo de los años

setenta y ochenta, señalado como causante de una regresión en la cultura política participativa de la primera década. El retroceso es descrito por Fiordeliso (2007) de la siguiente manera: “quizás el conflicto más difícil que enfrenta un sistema participativo es la generación de participación popular” pues la población se percibe como portadora de demandas y no como constructora activa de las soluciones, la población espera que el sistema político siga funcionando de la misma manera, costumbre generada por el Estado centralizado. La introducción de los Concejos Populares en la estructura no suponía un cambio automático en la mentalidad ya formada ni en el comportamiento de la población, tendría que arraigar mediante la práctica de la participación comunitaria en el funcionamiento de todo, con libertad para cambiar lo que no funcionara.

En los años noventa la crisis de estancamiento, escasez y liberalización económica llevaron a poner la democracia local como impulsora del desarrollo. La falta de inversión afectaba tanto al gobierno central como a los locales por lo que es dudosa la afirmación de Addiel Pérez Díaz de que el agotamiento de los recursos centrales del Estado para enfrentar la demanda social acumulada podía ser subsanada por la intervención de los gobiernos locales, sin embargo eso no demerita su argumento según el cual las localidades pueden hacer aportaciones desde sus propias potencialidades a la solución de sus demandas, ofrecen mejores posibilidades para la distribución equitativa de bienes materiales y espirituales que el modo centralizado inclinado a ser homogeneizador y menos eficiente.

Esa potencialidad de promoción del desarrollo desde lo local estaba presente entre la población desde los años noventa, como lo muestra el surgimiento en algunas localidades de lo que se llamó movimientos comunitarios, así como los Concejos Populares promoviendo iniciativas en aquello que el Estado no podía satisfacer con eficacia y fortaleciendo la gestión municipal en sus estrategias de desarrollo local. Sobre esa experiencia Addiel Pérez concluye que los Concejos Populares:

han desempeñado un papel protagónico en la movilización de los recursos locales, en el mejor aprovechamiento de los recursos centrales, en el incentivo a la innovación social, en identificar efectivamente las

prioridades de la base y en la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos (2011, p. 10, 16-17).

Para que ese proyecto fuera posible se requería un nuevo cambio institucional orientado a afianzar el proyecto socialista mediante el fortalecimiento de la participación popular con una visión integral y no fragmentada. Ya habían transcurrido varios lustros desde la reforma constitucional que creó los Concejos populares en 1992, el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular de 1995 y la Ley de los Concejos Populares del año 2000.

La reforma era necesaria para llenar un vacío puesto de relieve por Mirtha A. del Río, quien afirmaba que “actualmente (2010) no existe en Cuba una Ley de participación (...) las regulaciones sobre esta aparecen de manera dispersa en las distintas disposiciones normativas sobre los órganos locales del poder popular.” La normatividad ya era insuficiente para afianzar el proyecto socialista habida cuenta de las transformaciones que ocurrían en la primera década del siglo XXI, se necesitaba ampliar la participación del pueblo en la toma de decisiones y en el control y fiscalización de las entidades estatales (Riera, Consalvo, & Escobar Edilmer, 2011; Del Río Hernández, 2011). El derecho de participación en los asuntos públicos no estaba explícito en la Constitución, por ejemplo, el artículo tercero es general:

“Artículo 3. En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado”.

El primer enunciado se encuentra en todas las constituciones liberales y no han faltado en Latinoamérica constituciones que expresamente prohíben el derecho del pueblo a deliberar. La diferencia respecto de otras constituciones latinoamericanas es la definición del poder popular y el ejercicio directo del poder por el pueblo, principio que ya había sido incorporado en la constitución brasileña posdictadura de 1988: el pueblo ejerce directamente su soberanía y a través de sus representantes.

Ahí está el centro del debate que sigue siendo actual hasta el presente: ¿qué significa ejercer directamente el poder?

No lo aclara el artículo 68, dice de manera abstracta que “b). Las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios”. El inciso ch) le da iniciativa a los órganos locales para “la incorporación de las organizaciones de masas y sociales a su actividad”. Los medios de control de las masas son la revocación de mandato y la rendición de cuentas, no es el catálogo de derechos de participación, menos todavía la facultad de la autoridad de incorporar a las masas (Constitución Política de la República de Cuba, 1976).

Tampoco el Reglamento de los órganos del PP especifica los mecanismos de la participación, hace referencia a cuestiones secundarias que más bien revelan cierta discrecionalidad en la interpretación del concepto participación:

...hace una “referencia indirecta al derecho de información cuando se declara el carácter público de las sesiones de la asamblea; menciona vagamente el derecho de la población a plantear necesidades y demandas; otra referencia menor es la inclusión en el orden del día de las sesiones de temas que con antelación hayan presentado los delegados al Presidente de la asamblea; y el derecho de los ciudadanos a acceder a las actas de las sesiones de manera limitada (Del Río Hernández, 2011, p. 315-316).

La necesidad de la reforma también era percibida por Riera, Monsalvo y Escobar quienes confiaban en las potencialidades de los Concejos Populares para establecer “una nueva gobernabilidad, la planeación democrática basada en relaciones comunitarias que requiere la construcción socialista para retomar la absorción de la sociedad política por la sociedad civil que había sido relegada.” En la perspectiva de la construcción socialista, estos autores confiaban en las virtudes de los Concejos siempre que modificaran ciertos aspectos, el delegado no debía ser un mero receptor de demandas, su función es contribuir a “que el pueblo gradualmente y hasta donde la coyuntura lo permita,

se empiece a gobernar por sí mismo”. Pero esto depende de la propia sociedad civil, de la práctica del “autodesarrollo de las relaciones comunitarias, con proyectos comunes, de cooperación y participación real en las decisiones, ejecuciones y evaluaciones de sus prácticas que intentan reforzar su necesario sentido la hegemonía socialista, a partir de una nueva relación de gobernantes-gobernados” (Riera, Consalvo, & Escobar Edilmer, 2011, p. 178, 180, 185).

Podría decirse que la meta es la socialización del Estado, pero persiste la inclinación a colocar en el centro de la decisión a los delegados y presidentes de los Concejos Populares, no a las comunidades. Los tres autores citados proponen darles mayor poder de decisión a los delegados porque son la expresión genuina de la población, de lo contrario se aísla y la gente deja de participar. Finalmente las opiniones concuerdan en que el Concejo Popular no ha perdido su condición, su forma y su naturaleza socialista profundamente democrática. Se le asigna un papel destacado para “refuncionalizar la construcción de la hegemonía socialista, para que la sociedad civil no devenga antagónica”. El Concejo Popular es “La única entidad política potencialmente capaz de ejercer el poder de articular, cohesionar bajo una hegemonía socialista los factores para crear su solución legítima y continuada” (Riera, Consalvo, & Escobar Edilmer, 2011, págs. 187-188, 190, 191).

En la exposición anterior el argumento enfoca el mecanismo representativo en tanto que queda difuso el papel de la sociedad civil. El mismo desnivel es planteado por Lennier López para quien la calidad democrática de un gobierno depende de su voluntad para promover y facilitar la participación política de los ciudadanos, que se realiza de dos maneras: mediante los medios que ofrecen las instituciones del Estado y por la vía de la organización “espontánea”, o sea por propia iniciativa. En el plano institucional se topaba con una barrera, “La participación política en Cuba es entendida de forma vertical y, por tanto, bajo el amparo y supervisión del Estado”. Las dificultades para que se produzca esa participación provienen del gobierno porque condiciona “la participación de la gente en lugar de ser un modelo más fluido y transversal”. Se infiere entonces que la participación inducida no es participación o no es plena. Desde el punto de vista de la forma jurídica

el problema radica en que “los mecanismos constitucionales de participación directa reconocidos en la Constitución cubana no se han desarrollado” por falta de voluntad política.

El poder centralizado y el proceso decisorio es vertical descendente, esto hace que la participación sea menos efectiva y las micro organizaciones sociales se desgasten. De ahí concluye que “En la práctica, los Concejos Populares terminan siendo una herramienta de las Asambleas Municipales” (Lopez, 2017). Una redistribución progresiva significaría entonces una relación equilibrada entre sociedad civil y gobierno, en la que los Concejos Populares se hicieran cargo de decidir y administrar, de coordinar y conducir las diversas voluntades comunitarias, para hacerlo posible solo se necesitaría rediseñar sus funciones.

Nuevamente encontramos con la distinción de dos vías de la participación: dentro de las instituciones y por la acción autónoma de los ciudadanos, aunque de esta última poco se entra a los detalles. De hecho esas formas están disponibles y fueron clasificadas por Valdés en tres grupos a los que llama mecanismos de control democrático: a) de participación directa ciudadana en sus distintos roles de militante de organizaciones políticas, como miembro de organizaciones de masas y profesionales y como ciudadano; b) de representación en las asambleas definidas como máxima autoridad local, en las organizaciones sociales y en el Partido; c) mediante derechos electorales para elegir a los órganos representativos por voto universal, secreto y mayoritario; d) mediante la rendición de cuentas de los dirigentes, individual o colectivamente, y de las instituciones estatales, ante los órganos representativos y los electores.

Son también mecanismos democráticos la no discriminación en la participación, la renovación de una proporción mínima de representantes, el umbral de 50% de la votación válida para ser elegido, la revocación de mandato por los electores y la nominación de candidatos sin intervención del partido. Tomados en su conjunto, concluye Valdés, estos mecanismos “expresan los intereses de la mayoría absoluta de la población”. Su ejercicio, a condición de su aplicación efectiva, es construcción de ciudadanía, posible gracias al grado de igualdad y de participación alcanzado por la población (Valdés Paz, 1997).

Un punto de vista similar lo encontramos en García Brigos quien argumenta la participación desde el concepto gobernar. Gobernar es un proceso que refleja el sistema social, gobernar con los órganos del Poder Popular significa participación de la sociedad en el gobierno. Del mismo modo que lo expusieron López y Valdés, García Brigos explica que participar tiene dos significados, combina el principio de representación con la “participación directa del individuo en el proceso de gobierno estatal”. García Brigos argumenta a favor del protagonismo de los ciudadanos en la función de gobernar, aunque más bien por medio de representantes electos. Como se ha mencionado repetidamente, la función de los representantes es recibir las opiniones y demandas de sus representados, que llevarán ante los órganos de gobierno, de los que forman parte, para elaborar políticas de gobierno, implementarlas y controlar su cumplimiento. Por otro lado, los representantes deben conciliar los intereses de los ciudadanos de la demarcación con los intereses generales, interactuar con los ciudadanos y propiciar que ellos se autogobiernen. Su concepción de una transformación del sistema socialista en comunista tiene como elemento clave ese autogobierno, que implica el desvanecimiento de la división entre gobernantes y gobernados.

La democracia socialista que se desarrolla en las condiciones de Cuba es un tipo de organización del poder público que tiene que perseguir como objetivo estratégico el autogobierno social, que cada individuo sea actor pleno del proceso de producción y reproducción de la vida social en su conjunto, en primer lugar del proceso de producción de la vida material que es su fundamento (García Brigos, 2001).

Los individuos libres se coordinan (en ese proceso de producción), de manera que el libre desarrollo de cada uno es condición y resultado del libre desarrollo de la sociedad en su conjunto (se entiende por libre de toda dominación externa).

En el catálogo de mecanismos de participación están ausentes todavía las muy variadas formas en que los miembros de los Comités de Defensa de la Revolución se hacen cargo de actividades con fines colectivos. La referencia constante a las organizaciones de masas como soporte del Poder Popular recubre el compromiso real de individuos, familias y comunidades barriales.

Los mecanismos de que se ha hablado están presentes en la democracia socialista pese la tendencia a la concentración centralizada, sobre todo están contenidos en las instituciones de democracia local, fundamento de la democratización política, faltaría entonces darle su lugar a la democracia social, realzar la autogestión, el control social, la participación comunitaria en el proyecto constructivo y la democracia participativa.

El lugar del poder social en el sistema político

La democracia social procesa de manera original las conocidas antinomias de sociedad civil-Estado, democracia representativa-democracia directa, autonomía social-partido único. La originalidad proviene de su origen cuando los pilares sociales del sistema político se organizaron por sectores, definidos como actores políticos no estatales.

Con el fin de reconocer su perfil distintivo lo primero es reconocer la articulación entre sociedad y Estado, y el ensamble de ambas esferas con el partido único. Las organizaciones son únicas en sectores sociales, una sola organización sindical, una sola organización vecinal, etcétera. La forma política más comparable es el corporativismo; siguiendo la tipología de P. Schmitter (1992) es de dos tipos: estatista y neocorporativo, el primero se caracteriza por la absorción de la sociedad civil por el Estado, mientras en el segundo las organizaciones son autónomas y pluralistas aunque concertadas con el Estado. El régimen cubano no corresponde estrictamente a ninguno de los dos, tiene algo del corporativismo estatista por su integración al Estado, y algo del neocorporativismo por el sistema de democracia directa que controla a los organismos representativos; es cuasi institucional porque no pertenece al Estado pero las organizaciones sociales se articulan con él.

Lo distintivo es su carácter democrático, que se puede describir como combinación de democracia directa desde lo comunitario local, y estructura representativa escalonada de asambleas (democracia representativa, en un sentido distinto al liberal). Un segundo factor es la democracia deliberativa basada en el sistema de asambleas y participación masiva en el debate de los asuntos públicos, participación personal y mediante organizaciones.

La principal y persistente contradicción que ha marcado la historia de la Revolución cubana es el conflicto con el gobierno estadounidense que nunca ha abandonado sus ambiciones imperial y colonial. Esto es decisivo a la hora de explicar la cohesión nacional determinada por la perentoria necesidad de defender la independencia nacional. Desde esta perspectiva es explicable el sistema de organizaciones sociales únicas, así como el entramado político entre el partido único y las organizaciones sociales.

La reiterada crítica que la derecha ha hecho al sistema político es la falta de pluralismo, supone erróneamente que la única forma de pluralismo es la que se exalta en las democracias capitalistas metropolitanas; el pluralismo capitalista es excluyente puesto que aleja a los ciudadanos de la decisión en el espacio público, solo toma en cuenta a los grupos organizados más poderosos, o más precisamente a las élites del poder. El pluralismo que pretende imponer Estados Unidos en Cuba es más bien una estrategia para subvertir al sistema y echarlo abajo, cosa que hasta la fecha no han logrado.

Es evidente que hay un pluralismo social, del que forman parte las personas en la vida pública;

El pluralismo social comprende la diversidad de sus componentes de manera cohesionada. La dimensión unitaria presenta distintos significados, primeramente es incluyente; la sociedad es sociedad política, no el sentido de cuerpo electoral más instituciones estatales, sino en un sentido pleno. La participación es grupal y asamblearia, por ambas razones se define como democracia popular. La forma representativa de dirigentes y delegados está ensamblada con la democracia participativa. Se observa una intensa circulación del personal dirigente de las organizaciones sociales, del gobierno y el partido; en la posición dirigente está ligada al mérito, una condición para la ocupación de cargos, pero calificar el mérito es una facultad de los electores organizados.

El sustento de los CDR es su raíz local, la comunidad de vecinos en el barrio (cuadra); una forma esencialmente individual-familiar-comunitaria de intervención, que dispone de un marco organizativo formal, el comité, que reúne a los miembros y responsables-representantes de la gestión.

Otra característica de esta democracia popular es la diversidad de actividades que realizan los miembros de los comités. Su naturaleza es la acción colectiva, existe para actuar, para intervenir directamente en la solución de problemas, sean puramente locales o de carácter nacional.

La evaluación democrática del desempeño de los representantes se practica en varios países como la veeduría ciudadana en Colombia y el control social en Bolivia, o los concejos de gestión brasileños; sin embargo su inclusión en la estructura institucional ha sido dificultosa, una invitada incómoda porque vigila el cumplimiento de un programa, sin que ello se relacione con procesos electorales.

El mecanismo de control sobre los representantes, delegados, forma parte del sistema asambleario en el cual existe una relación directa entre rendición de cuentas y elección de representantes, son las mismas asambleas que evalúan los informes de los delegados y deciden los programas a cumplir por los candidatos.

Armando Acosta Cordero, coordinador nacional de los CDR ³⁵ afirmaba que una revolución verdadera:

...se propone transformar la sociedad heredada del capitalismo, liquidar el oprobio y la vergüenza de este y terminar con la explotación de un hombre por otro. Cuando una revolución se propone como objetivo construir una sociedad donde se resuelvan los problemas de toda la sociedad y no de simples minorías privilegiadas, no es una revolución de un día, es un proceso histórico de batallas continuas hasta terminar ese programa de la revolución liberadora (Gell Noa, 2011, p. 8-9).

El papel de los CDR a lo largo de su historia, afirmaba Acosta, ha sido la unión del pueblo, han aglutinado con los revolucionarios, a las amas de casa, jubilados, estudiantes, obreros, campesinos, militares, intelectuales, a todas las capas sociales; su principio organizativo es el lugar de residencia.

³⁵ Discurso pronunciado por Armando Acosta Cordero, coordinador nacional de los CDR, 1980-1990, en el XX Aniversario de los CDR. Revista Con la Guardia en Alto, Órgano Oficial de los Comités de Defensa de la Revolución.

Además de su dimensión organizativa, es unitaria en el sentido de identidad nacional, las organizaciones populares han contribuido a la elevación constante de la conciencia del pueblo mediante su trabajo ideológico y político. Esa dimensión de unidad popular le da su carácter original al sistema político según Armando Hart Dávalos, otro importante dirigente de la Revolución y entonces ministro de Cultura, sostenía que lo original en el orden institucional radica en que la Revolución se planteó como objetivo organizar al pueblo desde la base misma. No se trataba de una estructura formal por arriba, sino de un movimiento de masas desde la base. Este fue el fundamento organizativo de la capacidad movilizadora de los CDR, de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), de la Federación de Mujeres de Cuba (FMC) y otras.

Entre las organizaciones sociales ha habido una estrecha asociación y hasta confusión de roles. Al compartir el mismo campo de actuación, la dualidad existente entre el trabajo de la Federación de Mujeres y de los CDR fue objeto de discusión desde el principio (Gell Noa, 2011, p. 114).³⁶ Habría que añadir que también al principio había dualidad entre los CDR y la Central de Trabajadores y con la central campesina, la Unión de Jóvenes, etcétera. Esta estrecha articulación entre organizaciones sociales ha reforzado el carácter unitario de la sociedad organizada.

Políticamente los CDR nacen con las instituciones, son una de ellas pero en una esfera propia. El sistema político es una creación popular, así lo definió Fidel Castro, “no es una institución del Estado, no es una institución administrativa”, se concibieron como una organización que englobaba al conjunto del pueblo. En cambio el Partido Comunista y la Unión de Jóvenes Comunistas tienen un carácter selectivo: “la Revolución no hizo un Partido de masas, sino muy deliberadamente, y entendemos también que muy sabiamente, hicimos un Partido de selección, una vanguardia”, Hizo esta caracterización en 1985 cuando el Partido y la UJC contaban con medio millón de militantes y aspirantes (Gell Noa, 2011, p. 53).³⁷

³⁶ Discurso en el XXX aniversario de la Federación de Mujeres Cubanas.

³⁷ Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Primer Secretario

Los CDR no son una organización estatal, no pertenecen a la administración del Estado, no son una entidad administrativa, pero sí cumplen funciones administrativas en cuanto comparten la gestión social de asuntos públicos. No es un matiz en la interpretación que les daba José Matar Franyie, su primer coordinador nacional, cuando intervino en el debate sobre el carácter social o estatal de los CDR en 1961. En su opinión no eran una organización administrativa sino una organización de masas política y social, dos características no excluyentes. Argumentaba contra la idea de que una organización de masas, amplia:

...no puede –ni debe– realizar actividades de carácter administrativo y económico sin perder su condición de tal y que, por el contrario, las tareas de carácter administrativo (...) solo la pueden ejecutar los aparatos administrativos o burocráticos (...) la experiencia de los CDR nos dice que la Revolución puede cumplir por medio de ellos tareas de carácter administrativo y económico, a un costo ínfimo y sin el empleo excesivo de burócratas, con la enorme ventaja de acercar y estrechar más a las masas al aparato del Estado y sin que pierdan con esto su condición de organización de masas amplia y política (Carballido Pupo & Ávila, 2008, p. 47).

Interpretamos las palabras acercar y estrechar como compartir el poder del Estado, o bien, como socializar el Estado, acepción distinta a la tradicional definición del Estado como unidad de decisión y acción, esfera autónoma que se separa cada vez más de la sociedad.

El proceso revolucionario desde la etapa armada de destrucción del viejo orden dictatorial hasta el comienzo del proyecto constructivo del nuevo orden ha sido protagonizado por amplios sectores populares; un mismo impulso llevó a la organización popular y a la institucionalización del Estado. Tanto la defensa militar como la socialización del proceso productivo son creaciones sociales, el Estado mismo es una creación social.

del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Concejos de Estado y de Ministros, en el acto por el XXV aniversario de la creación de los CDR.

Si no se atiende a su origen es fácil equivocarse al suponer que un poder constituido encuadra a las masas como un sujeto pasivo, es lo que se deduce de la afirmación doblemente errónea que hace R. Rojas (2015) respecto a la estructura del nuevo régimen: la militarización de las masas por la adscripción de cientos de miles a las milicias de defensa de la Revolución y la conversión de las organizaciones en “correos de transmisión del Estado, que atravesaban toda la sociedad civil, hasta el ámbito familiar (p. 125).

Teóricamente, la sociedad, organizada en una diversidad de formas (aquí solo estudiamos las comunidades vecinales), toma parte en la solución de sus problemas, define el “Qué hacer” y determina la forma de política del sistema. La democracia social es condición de la democracia política, para democratizar el Estado en Latinoamérica es necesario que la sociedad asuma para sí misma ese modelo de vida; es lógico esperar que el Estado democratizado asegure la expansión de la democracia participativa.

Post scriptum

En el verano de 2006, Fidel Castro enferma y abandona temporalmente sus cargos para ser reemplazado por Raúl Castro (que dos años después renuncia a todos sus cargos). Muere en 2016.

El comandante Raúl Castro había venido anunciando su retiro del cargo de presidente del Consejo de Ministros, una decisión que se haría efectiva cuando se eligiera la IX Asamblea Nacional. El 10 de marzo de 2018, se llevaron a cabo elecciones legislativas en Cuba.

El 19 de abril, la Asamblea eligió al vicepresidente Miguel Díaz-Canel. En el acto de elección, este prometió seguir el rumbo socialista enfrentando las amenazas del poderoso vecino imperialista:

Aquí no hay espacio para una transición que desconozca o destruya el legado de tantos años de lucha. En Cuba, por decisión del pueblo, solo cabe dar continuidad a la obra, unidas las generaciones nacidas y educadas en la Revolución y la generación fundadora, sin ceder ante las presiones, sin miedo y sin retrocesos, defendiendo nuestras verdades y

razones, sin renunciar a la soberanía e independencia, a los programas de desarrollo, y a nuestros sueños (Pulso de los pueblos, 2018).

En cuanto a la orientación política general, el presidente Díaz-Canel habló con palabras llenas de significados subyacentes, reconoció que se debían:

... corregir errores, sacar experiencias, evitar improvisaciones, superficialidades, demoras e incumplimientos que irritan a la población y siembran pesimismo y desaliento (Díaz-Canel Bermúdez, 2018, parr. 42).

En adelante se propuso:

... ejercer una dirección y conducción cada vez más colectiva, como siempre, en permanente vínculo con la población y facilitando la participación del pueblo en las tareas revolucionarias y en la toma de decisiones a través de procesos ampliamente democráticos, que ya son parte inseparable de la política nacional (Díaz-Canel Bermúdez, 2018, parr. 36).

No hay razón alguna para no confiar en la ruta trazada de antemano. Fue una transición de continuidad, razonada: una demostración más de la madurez del pueblo cubano.

Conforme a la tradición democrática, como no hay otra en el continente americano, en 2018 se presentó al pueblo cubano el proyecto de reforma a la Constitución Política de 1976; la deliberación comenzó desde los comités de barrio, organizaciones de base y agregaciones sucesivas, hasta consensuar el proyecto nacional; se deliberó en 133 mil reuniones en las cuales se presentaron 700 mil propuestas, sintetizadas en modificaciones y adiciones a 134 artículos de los 229 de que consta el proyecto de reforma. La Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó el proyecto el 22 de diciembre de 2018, que se someterá a la decisión del conjunto de los ciudadanos mediante referéndum constitucional, el 24 de febrero de 2019.

Conclusiones

Esta investigación argumenta a favor de la democracia social en debate, no explícito pero subyacente, contra teorías conservadoras partidarias de la concentración del poder político en élites dirigentes de las clases dominantes en la sociedad capitalista (Mosca, Pareto, Michels, Ostrogorski, Schumpeter ...), que postulan la imposibilidad del gobierno del pueblo y para el pueblo; para ellas no existe posibilidad alguna del gobierno de todos, una fábula, ya que no pueden existir sino dos tipos de gobierno: autocrático y aristocrático. A esas teorías pertenece la llamada democracia procedimental que reduce la democracia al mecanismo por el cual el pueblo elige entre élites ante la imposibilidad de gobernarse por sí mismo. El pueblo unas veces es concebido como sujeto pasivo, dúctil, obediente, otras veces como masas encerradas en organizaciones sociales dirigidas por burocracias refractarias al control democrático. Declara la incapacidad de la masa para comprender la complejidad social, la imposibilidad de elaborar la voluntad general, el interés común y espíritu cívico.

El resultado natural de esta ideología de los poderosos es la perpetuación de la desigualdad entre una mayoría dejada a su suerte y la minoría acaparando los beneficios del poder, el abandono de la satisfacción de necesidades sociales, el vaciamiento de la vida pública e ilegitimidad del poder. Muy a su pesar, los intereses de las clases dominadas pueden ser sofocados pero no suprimidos, siempre buscan salidas a partir de sí mismas, los excluidos se ven impelidos a convertirse en sujetos de la acción.

Ciertamente la dominación es más plena cuando se ejerce sobre un pueblo desorganizado, de hecho, desorganizar las resistencias ha sido

la labor del capitalismo neoliberal. La medida de su éxito es al grado de inorganicidad y despolitización de las clases subordinadas, por consiguiente la organización popular, que asume formas muy diversas, se produce necesariamente en conflicto con el sistema de dominación. En cuanto se entabla la disputa por el espacio público aparece en potencia el contrapoder social, su aumento expresa en el bloque dominante un repliegue, una reducción, una redistribución del poder. Ese es el resultado de la acción colectiva.

A contracorriente de las ideologías defensoras del monopolio del poder, en este estudio presentamos alternativas que materializan su redistribución, expone realidades demostrativas del autogobierno del pueblo, el cogobierno institucionalizado, el consenso social en diferentes ámbitos, la coherencia de la acción mediante la estructura organizativa a distintos niveles, la responsabilidad colectiva, la determinación social sobre las funciones y políticas del Estado y la responsabilidad con la que los ciudadanos acometen por sí mismos las soluciones. En este trabajo se constata que la sociedad organizada es capaz de autogobernarse y cogobernar junto con el Estado una parte significativa de las funciones y recursos públicos.

Las formas organizativas pueden clasificarse como sigue: a) las que supervisan una rama de la administración pública o al conjunto de las instituciones del Estado, como la contraloría social en Colombia y Bolivia; b) la participación especializada en sectores o temas, como los trece tipos de concejos de gestión y conferencias nacionales en Brasil; c) la gestión directa de los asuntos públicos en un amplio espectro, más claramente como poder social en los casos de los Concejos Comunales en Venezuela y los Comités de Defensa de la Revolución en Cuba.

Cada experiencia surge y desarrolla en condiciones propias de su historia, responde a necesidades específicas, en procesos en los que se mezclan tradiciones organizativas, identitarias, ideologías y teorías políticas. Las condiciones históricas de su surgimiento condicionan los límites de sus posibilidades. En Colombia se buscaba resolver necesidades confrontando el autoritarismo, la violencia y la corrupción; las veedurías abrieron un cauce pacífico a la participación ciudadana y a la

democratización. En Brasil las poblaciones mediante la participación organizada toman en sus manos las soluciones desde dos frentes de gestión popular: el modelo de presupuesto participativo y paralelamente los concejos de gestión, impulsores de la democratización del régimen político al finalizar la dictadura de 1964-1985. En Bolivia fue un gobierno neoliberal el que reconoció con tardanza la necesidad de modernizar al Estado mediante la desconcentración y descentralización municipal, sobre la cual se desarrolló una nueva forma democrática popular impulsada, entre otras fuerzas, por organizaciones vecinales y comunitarias locales.

Venezuela ya estaba adentrada en las transformaciones de la revolución bolivariana cuando las iniciativas populares se transforman en un movimiento nacional estructurado desde los vecindarios en un sentido de autogobierno local. En Cuba el pueblo se organiza en comités desde los barrios en 1960 para defender al país de la agresión estadounidense, convirtiéndose al mismo tiempo en protagonista de la transformación social; los CDR son la primera organización vecinal de masas que ha logrado integrar a casi toda la población adulta de un país y la experiencia más completa porque son parte de un proceso revolucionario, el capítulo que le dedicamos aparece al final precisamente porque reúne todas cualidades de las otras formas, un paradigma o modelo por su máxima amplitud.

No es el propósito elegir un modelo entre los cinco expuestos porque en cada caso las condiciones han dictado lo que es posible conseguir. Lo más que podemos hacer es resaltar las especificidades y los rasgos comunes basados en la práctica real y la formalización institucional.

Cada una de las experiencias nacionales ha seguido trayectorias difíciles originadas en el conflicto con la tradición concentradora pero también por la lucha de intereses entre los sectores populares, no obstante la tendencia indica progresos en la institucionalización, el reconocimiento legal y estructural dentro de las funciones públicas. La institucionalización ha pasado por periodos de avance, estancamiento, retroceso y recuperación, dependiendo de las variaciones en la relación de fuerzas entre el bloque popular y el bloque de las clases poseedoras. Se consideran procesos instituyentes porque van conquistando

derechos y espacios formalizados por los cuales los movimientos dejen de ser marginales e inciertos; la institucionalización estabiliza la expansión de las actividades dependiendo de las capacidades de los movimientos sociales.

Excepto en Cuba, en los demás países las formas participativas han sido impugnadas por la oposición de derecha, niegan las aportaciones de la población organizada bajo tres argumentos: suplanta a las instituciones de la democracia representativa, no es pluralista porque excluye a la clase superior y, es objeto de manipulaciones clientelistas y corporativas. Por el contrario, los partidarios de la democracia participativa defienden su valor democratizador al incluir en la vida política a los excluidos con nuevas instituciones, a veces en alianza con los gobiernos de izquierda, y han podido ampliar los derechos, facultades y recursos para la estructura participativa.

Además de describir las aportaciones alcanzadas, ponemos de relieve las deficiencias de las organizaciones territoriales, los obstáculos y vicios también presentes en otras organizaciones sociales, capaces de desviar y frenar la participación, pero también las correcciones para enfrentar las dificultades en el proceso de expansión de sus capacidades.

Estas experiencias participativas tienen en común estatuir formas de democracia social, designa una diversidad de formas de intervención de la sociedad organizada en la vida pública, al interior de la propia vida social y hacia fuera, en la esfera del Estado, en el fondo es una nueva institución que se adjunta a las instituciones tradicionales modificándolas. Una acepción más amplia designa el espacio de la diversidad de fuerzas sociales paralelas al Estado. Por poder social se puede entender la capacidad de la sociedad organizada para actuar por sí misma en lo público e imponer a las instituciones los fines públicos. En conjunto las formas participativas siguen una tendencia a la construcción de la democracia social, y de manera dispar hacia el poder popular.

El concepto de poder popular designa la estructura del Estado en forma de pirámide representativa, en la que está presente de manera determinante el pueblo organizado, como en Cuba y relativamente en Venezuela; tienen en común ser instituciones híbridas, al mismo tiempo dotado de autonomía social y con presencia variable en el Estado.

Usamos el concepto de clases populares para designar un paisaje heterogéneo de clases trabajadoras, una diversidad de componentes cada uno defendiendo sus respectivos intereses; entre ellos se mueven tendencias que buscan el apoyo mutuo y la acción unificada mediante alianzas y programas comunes; la heterogeneidad se observa en las relaciones contradictorias que mantienen entre sí y con el bloque de clases poseedoras dominantes. Frecuentemente los movimientos comunitarios constituyen afluentes en el contexto de movimientos más amplios en los que se unen organizaciones de tipo sindical, étnico, ciudadano, cultural y muchos otros. Las articulaciones entre la diversidad de organizaciones con proyectos comunes conforman el contexto de la democratización progresiva en todas las esferas de la vida pública.

No obstante, hay un plano unificador de los intereses particulares que proporciona la organización popular en el ámbito territorial, allí la diversidad de actores que residen en un mismo espacio, cobra una identidad común que brota del hecho de compartir el lugar de residencia, identidad amplificada en la medida en que las comunidades se articulan en territorios de mayor dimensión. La tendencia a la acción unificada proviene de compartir condiciones y aspiraciones comunes muy concretas en cuanto a servicios y consumo colectivos.

Algunos de los planos de convergencia en torno a fines sustantivos son los siguientes: 1) impedir el abuso de poder obligando a gobernantes, funcionarios y empresarios a ceñirse al interés público, 2) orientar los recursos públicos hacia la satisfacción de necesidades colectivas con un sentido redistributivo y de equidad, 3) hacer partícipes a las comunidades en las decisiones del poder público, tanto en la actividad legislativa como político-administrativa; 4) el reconocimiento de los derechos de las poblaciones a intervenir por sí mismos en la solución de sus problemas.

La democracia directa sintetiza en un mismo impulso la deliberación, la decisión y la acción protagonizadas por los individuos y comunidades, la democracia cara a cara, que va articulándose a escalas territoriales más grandes. La agregación de los grupos locales requiere en todos los casos una estructura de representación, los núcleos comunitarios se unen a través de delegados, de representantes;

de ahí que la organización territorial sea simultáneamente directa y representativa.

La autogestión significa que desde el nivel del pequeño territorio hasta niveles regionales la organización vecinal dirige la vida interna, se encarga directamente de administrar los asuntos de su competencia. En cambio la cogestión consiste en la relación entre la organización social y las instituciones públicas para que juntos decidan, actúen y administren, un cogobierno, por ejemplo en la planificación.

La práctica de la deliberación asamblearia proporciona una sólida base al régimen democrático, algo que no puede lograr el régimen de concentración de poder porque disocia la deliberación colectiva además de la acción directa del sufragio. Gracias a esta práctica se forman los consensos sobre los fines comunes, indispensables para dar realidad y estabilidad a la democracia.

Los organismos sociales de gestión constituyen una entidad paralela al sistema de partidos y elecciones, rivaliza con ellos pero no busca suprimirlos porque la democracia representativa se apoya en otra entidad, el conjunto de los ciudadanos-electores, mientras dichos organismos reúnen a una parte, aunque sea mayoritaria, de las clases populares. Una diferencia sustancial entre ambos es la intensidad de la participación, mientras en la democracia representativa los electores votan y se alejan dejando el gobierno en manos de los elegidos, en la democracia directa los ciudadanos se ocupan de manera cotidiana de los asuntos comunes.

Quizás la característica central de la democracia directa es el trabajo colectivo no remunerado, decidido por el grupo mismo, para ejecutar obras y servicios en beneficio propio y de los demás, tales como construir escuelas, vacunar, sembrar y cosechar, educar, vigilar, cuidar el medioambiente e innumerables pequeñas actividades que elevan la calidad de la vida cotidiana. Rompe el mecanismo de la pasividad de los habitantes obligados a ser observadores de lo que hagan los empleados públicos. Proporciona un sentido de apropiación colectiva de los espacios públicos, impone la voluntad común o por lo menos ya no puede dejar de ser tomada en cuenta a la hora de las decisiones.

El voluntariado social absorbe en la dinámica colectiva a las personas de todas las edades, géneros, condiciones socioeconómicas; incorpora a los desempleados, subempleados y personas de la tercera edad. El trabajo voluntario genera un compromiso de los individuos hacia los demás, dotando a la sociedad de la base material de la nueva ética de convivencia, la humanización de las relaciones sociales. La solidaridad entre las personas y grupos crea confianza mutua, amistad y felicidad.

La sociedad organizada para la gestión de asuntos públicos no comprende la totalidad sino a una proporción variable del conjunto de la sociedad, muy reducida en algunos países o, en el otro extremo, abarcando la mayoría de la población. Tampoco incide en el mismo grado en todas las esferas del poder público, en algunas esferas institucionales existe una reducida posibilidad para la participación ciudadana, como son la política exterior, la defensa, el sistema de justicia. Aún dentro de esas limitaciones existen ejemplos de espacios participativos como la contraloría a las fuerzas armadas y policía, la elección de jueces, el nombramiento de funcionarios administrativos, la milicia ciudadana o la distribución de los recursos fiscales. En el fondo todo lo que corresponde al Estado tiene un carácter público, por lo tanto susceptible de control ciudadano.

La tendencia predominante en la práctica del control social se orienta a extender la supervisión y rendición de cuentas sobre todas las instituciones estatales, sobre todos los poderes o funciones, tanto con el fin de autoprotgerse de los poderes establecidos, como para obligar a los gobernantes a administrar conforme al interés general. La eficacia del control es variable, mucho depende en cada etapa del empuje ciudadano, tanto como del éxito de los gobernantes en desvirtuarlo.

Los procesos participativos son producto de una energía social productiva y creativa, aunque su intensidad no es homogénea ni tiene el mismo nivel en todo momento. Esta energía social no puede ser obtenida por otros medios que no sean la voluntad emancipatoria individual y colectiva; cuando es autónoma moviliza millones de personas en torno a proyectos de transformación social, en ello está cifrada su capacidad para contrapesar a la clase política y a la oligarquía empresarial, para

abatir el costo y el peso de la burocracia estatal. En fin, aporta recursos incalculables al desarrollo en sociedades empobrecidas por la clase dominante. La sociedad organizada tiene otro recurso para reordenar la economía oponiendo la economía social y solidaria a la tendencia concentradora del capitalismo.

La organización de las clases populares desde las unidades más pequeñas y accesibles a las personas y comunidades puede materializar esas y muchas otras dimensiones de lo público, pero no se conseguirán sin la conciencia clara de que se trata de una vía de emancipación. Esta vía de la democracia participativa desde la dimensión territorial y temática es una vía abierta hacia el futuro, ha sido una realidad en seis décadas y no hay nada que indique agotamiento o ausencia de proyecto.

Para poner fin a una larga historia de dictadura y autoritarismo en México es imprescindible emprender la ruta de la democracia social. En México es imperativo emprender el camino de la participación de las colectividades para revertir el empobrecimiento causado por la corrupción generalizada de los funcionarios públicos y empresarios privados; lo es también para acabar con la irresponsabilidad del poder en todas las políticas públicas, destacadamente el empleo y el salario, salud, vivienda, urbanización, agua, medioambiente y todo lo demás; es indispensable que la sociedad tome parte en la seguridad pública para deshacer el nudo formado por la delincuencia organizada-poder político-poder económico. En suma, no se puede impedir el abuso de poder sin el poder paralelo de la sociedad organizada.

La privatización de los recursos públicos solo se puede revertir imponiendo el interés público basado en la voluntad de los ciudadanos elaborada mediante la deliberación libre, la consulta al pueblo, poniendo a su servicio los medios de comunicación e información. La monopolización de la política por los partidos no produce otra cosa que la oligarquización del poder político, solo la sociedad organizada puede asegurar la democracia sujetando los procesos e instituciones electorales a sus imperativos. La democracia social garantiza la redistribución del poder, la riqueza y la prosperidad por una vía pacífica transformadora de las relaciones de opresión y explotación.

CONCLUSIONES

Aprender de lo hecho por otros pueblos y de la propia historia ofrece una perspectiva segura para no lanzarse a ciegas a un proceso de transformación, aun sabiendo que no sustituye la propia experimentación y conceptualización. Contribuir a tal aprendizaje ha sido la intención de este libro.

Bibliografía

- AGENCIA DE NOTICIAS FIDES. (19 de dic de 2012). Diputados aprueban la Ley de Control Social. . *La Razón*
- ALVARADO GODOY, P. F. (2013, 02 de octubre). ¿Los CDR en caída libre? Otra es la verdad. *Cubainformación*. <<https://admin.cubainformacion.tv/cuba/20131002/52327/52327-los-cdr-en-caida-libre-otra-es-la-verdad>>.
- AÑES NÚÑES, C. (2012, 1 de diciembre). Control social y lucha contra la corrupción. *El Día digital*. <https://www.eldia.com.bo/noticia.php?id=104779&id_cat=1>.
- ARAÚJO FERNANDES, A. S., & De Souza Bonfim Washington, L. (2006). *La democratización de la gestión municipal en Brasil: un abordaje teórico del objeto. Diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo*. CLACSO.
- ARDAYA SALINAS, R. (1998). *El Comité de Vigilancia al auxilio de la democracia municipal*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert (FES- ILDIS).
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE, Congreso Nacional. (2008). *Nueva Constitución Política del Estado*, Republica de Bolivia.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1991). *Constitución Política de 1991*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 36.860.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2002). *Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial N.º 37.463.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2002). *Ley de los Concejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*. Gaceta Oficial N.º 37.509.

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2009). *Proyecto de ley de reforma de la ley de los concejos comunales, exposición de motivos*. Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2010). *Ley Orgánica de las Comunas*.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2012). *Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, servicios y otras atribuciones*. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la información.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. (1976). *Constitución Política de la República de Cuba*. República de Cuba.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR. (2002). *Ley de los Consejos Populares*. República de Cuba.
- ASAMBLEA NACIONAL. (2009). *Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Congreso Nacional, El Alto.
- ASAMBLEA NACIONAL. (2009). *Ley Orgánica del Concejo de Participación Ciudadana y Control Social*. República de Ecuador.
- AVRITZER, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Prometeo.
- AYO, D. (2004). *El Control Social en Bolivia. Una reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y demás formas de control social*. Logolink, Cuadernos de Trabajo.
- AZZELLINI, D. (2009). Poder popular y organización local: los Concejos Comunales en Venezuela. En M. Coscione (Ed.), *América Latina desde abajo. Experiencias de luchas cotidianas*. Abya Yala.
- AZZELLINI, D. (2012). *La construcción de dos lados. Poder constituido y poder constituyente en Venezuela* (Vol. 2). Fundación Editorial El perro y la rana.
- BAMBIRRA, V. (1974). *La revolución cubana. Una reinterpretación*. Nuestro Tiempo.
- BARBERY ANAYA, R. (2005). *Participación popular, descentralización y autonomías departamentales en Bolivia*. Programa de Apoyo a la Democracia Municipal.
- BARROSO GONZÁLEZ, J. L. (2016). El control social comunitario en Cuba y sus implicaciones para la seguridad pública. *Revista Policía y Seguridad*, 1, 38 p.
- BLANES, J. (1993). Descentralización político-administrativa y heterogeneidad regional. En M. Pacheco (Ed.), *Bolivia en la hora de su modernización*. UNAM.
- BLANES, J. (2000). *Mallkus y alcaldes. La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño*. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia-Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANES, J. (2007). *La paz, juntas vecinales y Comité de vigilancia*. Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la Universidad de Toronto Canadá (CEUCUT).
- BONILLA MOLINA, L., & El Troudi, H. (2004). Historia de la Revolución Bolivariana. *Pequeña crónica 1948-2004*. Ministerio de Comunicación e Información, Dirección del Despacho de la Presidencia, Universidad Bolivariana de Venezuela. <<https://luisbonillamolina.files.wordpress.com/2016/10/historia-de-la-revolucion-bolivariana.pdf>>.
- BRAVO AGUILERA, D. M. (2013). *Hacia una veeduría ciudadana efectiva. Guía para el ejercicio de la veeduría ciudadana*. Procuraduría General de la Nación, Bogotá-Colombia.
- CAMPOS, P. (2016, 05 de mayo). Siete pecados capitales del Poder Popular. *Diario de Cuba*. <<https://diariodecuba.com/>>.
- CARBALLIDO PUPO, V., & Ávila, R. (2008). *Los CDR savia del pueblo*. José Martí.
- CARDONA GONZÁLEZ, S. (2012). Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/medidores de las relaciones Estado-Sociedad en el ámbito local. *Administración y Desarrollo*, 40(55).
- CARMONA MAYA, S. I. (2002). De la retórica no gubernamental sobre la cultura a la cultura no gubernamental. En M. Revilla Blanco (Ed.), *Las ONG y la política*. Istmo.
- CARRILLO GUACH, H. (2014). *Mecanismos institucionalizados de participación social a nivel municipal en Cuba: implicaciones subjetivas y prácticas desde un estudio de caso*. Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- CASTELLANOS, D. (2014, 24 de diciembre). Poder Popular, ni poder ni popular. *Diario de Cuba* <https://diariodecuba.com/cuba/1419368067_11988.html>.
- CHARLES DA FONSECA, L., Rasga Moreira, M., Bessa Fernandes, F. M., & Mazzei Sucena, L. F. (2012). *Perspectivas de la democracia en Brasil: participación, representación y deliberación en los consejos de salud*. Asociación Uruguaya de Ciencia Política .
- CHÁVEZ, H. (2007). *Poder popular: alma de la democracia revolucionaria. Juramentación del Concejo Presidencial para la Reforma Constitucional y del Concejo Presidencial del Poder Comunal*. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información .
- COBA, A. (2004). Los vecinos y la participación ciudadanía. En M. Ramírez Rebies (Ed.), *¿Cabemos todos? Los desafíos de la inclusión*. Informe del Capítulo venezolano del Club de Roma, 141-148.
- CONFEDERACIÓN NACIONAL DE JUNTAS VECINALES DE BOLIVIA (CONALJUVE). (1996). *Estatutos*. Bolivia. <<https://conaljuve.blogspot.com/p/estatuto-organico-confederacion.html>>.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ. (2013). *Ley que crea las veedurías ciudadanas para el control de la transparencia en la gestión pública en los regionales y locales*.

- CONGRESO NACIONAL DE BOLIVIA. (2 de febrero 1967). *Constitución Política de la República de Bolivia*.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2003, 19 de noviembre). *Ley*. Bogotá D.C. Colombia Diario Oficial N.º 45.376.
- CORRÊA LIMA DE CARVALHO, J. B. (2012). Conselhos gestores de políticas públicas: institucionalidades ofensivas ou espaços de burocratização do “Mundo da Vida”? *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico* (6), 1-16. <<https://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/80>>.
- CORZ, C. (2013, 5 de marzo). Rige la nueva ley de control social. *La Razón*.
- CUBADEBATE. (2015, 28 de septiembre). Cuba, envía Raúl mensaje de saludo a los CDR en su 55 aniversario. *Cubadebate*.
- CUBADEBATE. (2013, 30 de septiembre). Los tiempos han cambiado. *Cubadebate*. <<http://www.cubadebate.cu/especiales./page/951/>>.
- CUNILL, N. (2004). La descentralización de la descentralización de la política social. En J. Casajuana Jacint (Ed.), *Descentralización y políticas en América Latina*. Fundación CIDOB.
- CURI, M. (2013, 17 de junio). Comités de vigilancia develan división vecinal. *El Día digital*. <https://www.eldia.com.bo/noticia.php?id=119950&id_cat=>.
- DE PAULA DUQUE, F., & Carneiro, R. (2011). Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 15(39).
- DE QUIROGA, G. (1999). Gobernabilidad y participación ciudadana. *Revista Afers Internacionals* (47).
- DEL RIO HERNÁNDEZ, M. A. (2011). Régimen jurídico de los órganos municipales del Poder Popular en Cuba. En U. C. Abreu, (Ed.), *Ponencias del X taller internacional: Comunidades, historia y desarrollo*. Editorial Feijóo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2014). *Informe final encuentro con veedorías ciudadanas Bogotá, Medellín, Pasto, Popayán, 09 de julio de 2014*. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).
- DÍAZ-CANEL BERMÚDEZ, M. (19 de abr de 2018). *Discurso pronunciado en la Sesión Constitutiva de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular*. En Presidencia y Gobierno de Cuba: <<https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-en-la-sesion-constitutiva-de-la-ix-legislatura-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular/>>.
- DOMÉNECH, S. M. (1998). *¿Capitalismo o socialismo? Hacia el tercer milenio*. Editorial Política, Ediciones El Caballito.

- DONATE-ARMADA, M. (1996). *Sociedad civil, control social y estructura del poder en Cuba*. En: Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE) <<https://www.ascecu-ba.org/publications/annual-proceedings/cuba-in-transition-volume-06/>>.
- ECURED. (2018, 5 de mayo). *Cuba. Historia parlamentaria de Cuba*. En ECURED: <https://www.ecured.cu/Asamblea_Nacional_del_Poder_Popular>.
- ECURED. (s.f.). *Comités de Defensa de la Revolución*. Recuperado de ECURED (2018, 8 de Mayo): <https://www.ecured.cu/Comit%C3%A9s_de_Defensa_de_la_Revoluci%C3%B3n>.
- ECURED. (s.f.). *Concejo Popular*. En ECURED: <https://www.ecured.cu/index.php?title=Concejo_Popular&oldid=2001613>.
- EL TROUDI, H. (2004). Participación popular en la revolución bolivariana. En *Para comprender la Revolución Bolivariana*. Ediciones de la Presidencia de la República.
- ELLNER, S. (2012). El modelo de la democracia social radical en Venezuela: innovaciones y limitaciones. *Cuadernos del Cendes*(79).
- EROSTEGUI, S. (2003). *La imagen de la autoridad de base. Entre lo ideal y lo práctico*. La Paz, Bolivia, Programa de Desarrollo del Poder Local/UNITAS.
- ESCOBAR KLOSE, F. (2013, 15 de noviembre.). *El ámbito de aplicación de la ley de participación y control social*. Federación de Entidades Empresariales Privadas de Cochabamba (FEPC) *Análisis Legal Semanal* N° 12.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. (1995). *Lei Federal 8.69/1990*. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- FALS BORDA, O. (1995). La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia. En P. González Casanova, & M. Roitman Rosenmann (Ed.), *La democracia en América Latina*. UNAM, *La Jornada*.
- FORDELISIO COLI, M. (2007). *Poder popular y autogobierno en Cuba. La revolución desde el municipio*. Itaca.
- GABALDON, A. J. (2004). La exclusión de un hábitad digno. En M. Ramírez Ribes (Ed.), *¿Cabemos todos? Los desafíos de la inclusión*. Club Roma.
- GARCÉS LLOREDA, M. T. (2010). La veeduría distrital y la política Bogotá Transparente: un modelo de control preventivo y de liderazgo ético para una gestión de integridad en el Distrito Capital. En A. Isunza Vera, & J. Olvera (Ed.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Miguel Ángel Porrúa-CIESAS.
- GARCÍA BRIGOS, J. (2001). Socialismo y emancipación: experiencia cubana. *Cuba Siglo XXI, V*. <https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/brigos5_300401.htm>.

- GARCÍA BRIGOS, J. (2002). Elecciones y construcción socialista en Cuba. *Cuba Siglo XXI(XXIII)*. <https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/brigos8_311002.htm>.
- GARCÍA BRIGOS, J. P. (1998). *Gobernabilidad y democracia. Los órganos del poder popular en Cuba*. Editorial Ciencias Sociales.
- GARCÍA GUADILLA, M. P. (2008). La praxis de los concejos comunales en Venezuela ¿Poder popular o instancia clientelar? *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, 14. 125-153. <http://www.ucvve/fileadmin/user_upload/faces/problemas_sociales_contemporaneos/CESOC/ENERO_ABRIL_1_2008_DINAMICA_DE_LA_DEMOCRACIA_PARTICIPATIVA_EN_VENEZUELA.pdf>.
- GARCÍA, I. (2015, 29 de septiembre). CDR: el control social comienza en el barrio o en el caserío. *Desde la Habana*. <<https://www.desdelahabana.net/cdr-el-control-social-comienza-en-el-barrio-o-en-el-caserio/>>.
- GELL NOA, J. A. (2007). *Cronología para la historia de los Comités de Defensa de la Revolución (1959-1961)* (Vol. 1). Editorial Política.
- GELL NOA, J. A. (2008). *Cronología para la historia de los Comités de Defensa de la Revolución (1962-1970)* (Vol. 2). Editorial Política.
- GELL NOA, J. A. (2009). *Cronología para la historia de los Comités de Defensa de la Revolución (1971-1980)* (Vol. 3). Editorial Política.
- GELL NOA, J. A. (2011). *Cronología para la historia de los Comités de Defensa de la Revolución (1981-1990)* (Vol. 4). Editorial Política.
- GELL NOA, J. A. (2013). *Cronología para la historia de los Comités de Defensa de la Revolución (1991-2000)* (Vol. 5). Editorial Política.
- GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*.
- GOHN, M. D. (2002). Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cuadernos Metrópole*(7), 9-31.
- GOLDFRANK, B. (Mayo de 2011). Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*(39).
- GONZÁLEZ, J. (30 de jun de 2017). Cuba vive el fracaso de los CDR, esos “vigilantes” comités de barrio. *Diario Las Américas*. <<https://www.diariolasamericas.com/america-latina/cuba-vive-el-fracaso-los-cdr-esos-vigilantes-comites-barrio-n4125712>>.
- GRANMA. (2017, 23 de junio). *CDR. Declaración de los Comités de Defensa de la Revolución*. Granma Órgano oficial del comité central del partido comunista de Cuba. <<https://www.granma.cu/cuba/2017-06-23/declaracion-de-los-comites-de-defensa-de-la-revolucion-23-06-2017-22-06-55>>.

BIBLIOGRAFÍA

- GUEVARA ÁVILA, J. P. (s.f.). *Descentralización, participación y ciudadanía en Bolivia: Evaluación y balance de lo logrado*. Atlas Flacma. <http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/descentralizacin_participacin_y_ciudadana_en_bolivia.pdf>.
- H. CONGRESO NACIONAL. (1994). *Ley de Participación Popular (Ley nº 1551)*, Bolivia.
- HARNECKER, M. (1979). *Cuba. Los protagonistas de un nuevo poder*. Editorial Ciencias Sociales.
- HARNECKER, M. (1999). *Haciendo posible lo imposible: la izquierda en el umbral del siglo XXI*. Siglo XXI.
- HARNECKER, M. (2008). *Transfiriendo poder a la gente. Municipio Torres, Estado Lara, Venezuela*. Logo Monte Ávila.
- HARNECKER, M. (2009). *De los concejos comunales a las comunas. Construyendo el socialismo del siglo XXI*. Rebelión.
- HARNECKER, M., & López, N. (2010). *Planificación participativa en la comunidad*. Rebelión.
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Revista Colombiana Internacional*, 85-107.
- JUBILEO, F. (2013). *10 preguntas frecuentes. Control social en municipios*. Fundación Jubileo, La Paz, Bolivia. <<https://docplayer.es/59298387-10-preguntas-frecuentes-control-social-en-municipios.html>>.
- LA PATRIA. (2010, 13 de agosto). Comité de Vigilancia aclara que continua en vigencia. *La Patria*. <<https://impresa.lapatria.bo/noticia/37478/comite-de-vigilancia-aclarar-que-continua-en-vigencia>>.
- LALANDER, R. (2012). Venezuela 2010-2011: Polarización y radicalización del proyecto socialista. *Revista de Ciencia Política*, 32(1).
- LASERNA, R. (1993). Movimiento regionales y la descentralización en Bolivia. Una experiencia de concertación. En M. Pacheco (Ed.), *Bolivia en la hora de su modernización*. UNAM.
- LAZCANO PÉREZ, J. (2014, 17 de noviembre). *¿Está en crisis la rendición de cuenta? Trabajadores*. Órgano de la central de trabajadores de Cuba. <<https://www.trabajadores.cu/20141117/esta-en- crisis-la-rendicion-de-cuenta/>>.
- LEIVA, M. (2010, 1 de octubre). Los CDR de Fidel Castro y el Poder Popular. *Cubamet*. <http://www.cubamet.org/htdocs/CNews/year2010/Oct2010/01_C_3.html>.
- LEÓN, F., & Acosta, E. (1998). *Cuba. Participación en la revolución y en su transición*. Latin American Studies Association (LASA). <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Leon-Acosta.pdf>>.
- LÓPEZ MAYA, M. (2007). Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela. *Revista SIC*. Fundación Centro Gumilla, (700), 448-451. <<http://64.227.108.231/PDF/SIC2007700.pdf>>.

- LÓPEZ MAYA, M. (2012). *De la Democracia Participativa al Estado Comunal. Evolución de la participación en Venezuela*. Encuentro de organizaciones sociales en la UCAB.
- LÓPEZ, L. (2017, 2 de noviembre). *Participación política en la sociedad cubana*. Cuba posible. Un laboratorio de ideas. <<https://cubaposible.com/author/lennier-lopez/>>.
- LOVERA, A. (2008). Los concejos comunales en Venezuela ¿Democracia participativa o delegativa? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*(14).
- MACHADO, J. E. (2009). *Estudio cuantitativo de opinión sobre los Concejos Comunales*. Observatorio de Participación y Convivencia Social de Venezuela, Fundación Centro Gumilla.
- MÉNDEZ, R. (2010, 13 de septiembre). La Conalcam se prepara para el control social. *El Día digital*. <https://www.eldia.com.bo/noticia.php?id=41799&id_cat=1>.
- MERCADANTE, E. (2013). *Brasil: de Lula a Dilma (2003-2013)*. Clave intelectual.
- MINISTERIO DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. (2012). *Ley N° 341 "Ley de Participación y Control Social"*. Estado Plurinacional de Bolivia.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão. (2012). *Perfil dos Estados Brasileiros 2012*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Diretoria de Pesquisas Coordenação de População e Indicadores Sociais Pesquisa de Informações Básicas Estaduais.
- MINISTERIO SIN CARTERA RESPONSABLE DE PARTICIPACIÓN POPULAR. (2006). *Guía práctica para la administración del fondo de control Social*. Decreto Supremo N° 28500, La Paz, Bolivia.
- MONTILLA GALVIS, O. (2004). Las veedurías y su sistema estructural: propuesta para el desarrollo del control social en Colombia. *Estudios Gerenciales*(90).
- MORAGAS, G. D. (2009). ¿Quién ejerce el control social? ¿Es o no es verdad? *Diario El día*. Morales Campos, R. (2010, 25 de septiembre). A 50 años de los Comités de Defensa de la Revolución Cubana (CDR): Carteles: arte y comunicación para persuadir. *Con Nuestra América*. <<https://connuestraamerica.blogspot.mx/2010/09/50-anos-de-los-comites-de-defensa-de-la.html>>.
- NORMATIVA. (2012, 20 de diciembre). Los Comités de Vigilancia contra la Ley de Control Social. *El Día digital*. <https://www.eldia.com.bo/noticia.php?id=106282&id_cat=1>.
- OSUNA, I. (2018). *De Poder Social a Movimiento Político en la Forma Partido-Movimiento: El MAS-IPSP en Bolivia (1980-2010)*. Tesis de Maestría, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- PADEM, P. D. (2005). Comités de Vigilancia ¿Para qué sirve la ley SAFCO? *Foro de Participación Popular, 4ª edición*. La Paz, Bolivia.
- PAP. (1999). *Programa de Alivio a la Pobreza (PAP) en la Ciudad de Santa Cruz* (Vol. 13). Cooperación Holandesa.

BIBLIOGRAFÍA

- PAREDES, I. (2012, 1 de noviembre). Los comités de vigilancia serán reemplazados. *La Razón*.
- PATIÑO GONZÁLEZ, L., & Salinas Parrado, L. (2015). *Las veedurías ciudadanas en el derecho colombiano y en el derecho francés*. Universidad de Santo Tomás.
- PERALTA M., P. (2014, 19 de abril). Participación Popular generó una “revolución silenciosa”. *Diario Página Siete*.
- PÉREZ DÍAZ, A. (2011). Perspectivas del desarrollo local y los gobiernos municipales en Cuba. En U. C. Abreu (Ed.), *Ponencias del X taller internacional: Comunidades, historia y desarrollo*. Editorial Feijóo.
- POGREBINSCHI, T. (2016). Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil. En C. Maxwell A, E. Hershberg, & K. E. Sharpe, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO.
- PONTUAL, P. (2003). Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. *Trabajo presentado en el Seminario: “Articulação entre os Conselhos Municipais: Anais”*. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Instituto Pólis/PUC-SP.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2013). *Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: histórico, objetivos, metodologia e resultados*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
- PRIETO VALDÉS, M. (2001). Los municipios cubanos: su evolución de 1959-1992. *Cuba Siglo XXI*(VII).
- PUEBLOS, P. D. (2018, 19 de abril). *Primer discurso completo de Díaz-Canel como presidente de Cuba*. Pulso de los Pueblos. <<http://pulsodelospueblos.com/primer-discurso-completo-de-diaz-canel-como-presidente-de-cuba/>>.
- RAICHELI, R. (2003). *A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais*. Instituto Pólis, PUC-SP.
- RAMONET, I. (2016). *Cien Horas con Fidel. Conversaciones con Ignacio Ramonet*. Oficina de publicaciones del Concejo de Estado de la República de Cuba, Partido del Trabajo de México.
- REDACCIÓN, P. (2018, 29 de julio). Tasco (Boyacá) el primer municipio en la historia de Colombia que revoca un alcalde. *El Espectador*. <<https://www.elespectador.com/noticias/politica/tasco-boyaca-el-primer-municipio-en-la-historia-de-colombia-que-revoca-un-alcalde-articulo-803112>>.
- RENDÓN CORONA, A. (2013). *Bolivia. La democracia y cultural 2000-2011*. Universidad Autónoma Metropolitana. Porrúa.

- RESTREPO, D. I., & Cárdenas, R. E. (2004). Crisis del centralismo y nuevos retos para entidades territoriales: una mirada desde Colombia. *Cuadernos CENDES*(57), 23-54.
- RIERA, C. M., Consalvo, L. A., & Escobar Edilmer, R. (2011). El concejo Popular: la gobernabilidad en la potenciación de las relaciones comunitarias. En U. C. Abreu (Ed.), *Ponencias del X taller internacional: Comunidades, historia y desarrollo*. Editorial Feijóo.
- ROJAS, R. (2015). *Historia mínima de la Revolución Cubana*. El Colegio de México.
- ROLAND, D. (2007). Los fabricantes de la rebelión. *Paradigmas y utopías*(8). (La revolución bolivariana).
- ROMERO, M. (2002a). Paz reformas cambio en la sociedad civil colombiana. En A. Panchi, & A. Panfichi (Ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (págs. 331-359). Pontificia Universidad Católica del Perú. FCE.
- ROMERO, M. (2002b). Sociedad civil, cooperación y movilización por la paz en Colombia. En A. Panchi, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (págs. 359-381). Pontificia Universidad Católica del Perú - FCE.
- ROSE CHARLES, S. (2012). *La Sociedad Civil para la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Las Veedurías Ciudadanas en Colombia y el Observatorio Social de Maringá en Brasil*. División de Desarrollo. CEPAL.
- SAMPAIO DE ALMEIDA, A. P., & Araújo, L. (2004). Movimientos sociales en la construcción de la democracia en Brasil. En M. D. Albuquerque (Ed.), *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*. Polis. Centro de documentación e Información.
- SAYAGO, D., & Serre, A. (2007). Los consejos en Brasil: ¿Ciudadanía decretada o ciudadanía conquistada? En C. I. Charry, & M. Alejandra, *Sociedad civil, capital social y gestión*. Universidad Autónoma Metropolitana. Plaza y Valdéz.
- SCHEVISBISKI, R. S. (2012). Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*(6), 1- 16.
- SCHMITTER, P. C. (1992). *Teoría del neocorporativismo*. Universidad de Guadalajara.
- SENDADO FEDERAL. (2010). *Constituição da República Federativa do Brasil* (Vol. 66). Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- SILVA LEON, A. (2003). *Breve historia de la Revolución Cubana*. Editorial de Ciencias Sociales. Tatagiba, L. (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*(25), 209-213.
- TATAGIBA, L., & Sherrer, R. (2007). La cuestión ambiental y el proceso de democratización en el Brasil: el caso del Consejo Municipal de Defensa del Medio Ambiente del

- municipio de Vitória. En C. I. Charry, & M. Alejandra (Ed.), *Sociedad civil, capital social y gestión local*. Universidad Autónoma Metropolitana. Plaza y Valdés.
- UNIDAD NACIONAL DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA. (1998). *Manual de planificación participativa en áreas urbanas*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, Dirección General de Participación Popular, Bolivia. <<https://www.bivica.org/files/zonas-urbanas-planificacion.pdf>>.
- URIOSTE, J. C. (1993). El Estado social de derecho en la Constitución Política de Bolivia. En M. Pacheco (Ed.), *Bolivia en la hora de su modernización*. UNAM.
- VALDÉS PAZ, J. (1997). Sistema político y socialismo en Cuba. *Política y Cultura*(8).
- VELÁSQUEZ, F. E. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En L. Bresser Pereira, & C. Cunil Grau (Ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós.
- VERA M., C. (2003). Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. *Trabajo presentado en el Seminario: "Articulação entre os Conselhos Municipais: Anais"*. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Instituto Pólis, PUC-SP.
- VERDESOTO CUSTODE, L. (1988, octubre). Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano. *Revista CLAD, Reforma y Democracia*(12).
- VILLAGÓMEZ GUZMÁN, F. (2012, diciembre). Apuntes sobre la propuesta de Ley de Participación y Control Social. *Alai-amlatina*(476).
- VILLAGÓMEZ GUZMÁN, F. (2013, junio). Desafíos para la participación y control social efectivo y democrático. *Alai-amlatina*(504).
- ZANETTI LECONA, O. (2013). *Historia mínima de Cuba*. El Colegio de México.

Diarios y enciclopedias en línea

América Latina en Movimiento (Alai-amlatina)
 Cuba posible. Un laboratorio de ideas
 Cuba Siglo XXI
 Cubadebate
 Cubanet
 Desde la Habana
 Diario de Cuba

Diario *El día*

Diario *La patria*

Diario La Razón

Diario Las Américas

Diario *Página Siete*

Diario, *Juventud Rebelde*

Ecured

Granma. Órgano oficial del comité central del partido comunista de Cuba

Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, Venezuela.

Pulso de los Pueblos

Trabajadores. Órgano de la central de trabajadores de Cuba

Páginas WEB consultadas:

MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE COMUNAS Y LOS MOVIMIENTO SOCIALES

<<https://www.comunas.gob.ve/>>.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN

<<http://www.minci.gob.ve>>.

Poder social.
Instituciones de participación ciudadana
en Colombia, Brasil, Bolivia, Venezuela y Cuba
coeditado por la Universidad Autónoma Metropolitana
y Bonilla Artigas Editores
se terminó de imprimir en 2023.

En su composición se utilizó el tipo Arno Pro.
Para los interiores se utilizó papel book cream de 60 g.
y para la portada papel couché de 300 g.

La edición consta de 500 ejemplares.

En este estudio presentamos experiencias reales de democracia participativa en el funcionamiento de las instituciones del Estado, lo público-social, para el diseño, control y ejecución de políticas públicas. Son espacios de cogobierno: a) contraloría social sobre el desempeño de la administración pública y entidades privadas de servicio público (Colombia y Bolivia); b) consejos de políticas públicas sectoriales o temáticas desde los municipios, estados y federación (Brasil); c) la gestión directa de los asuntos públicos locales (Concejos Comunales en Venezuela) y la cogestión de los asuntos locales en los tres niveles de gobierno (Comités de Defensa de la Revolución en Cuba). El poder social sirve a la sociedad organizada para actuar por sí misma en la esfera pública, restringe el abuso de poder y obliga a gobernantes, funcionarios y empresarios a ceñirse al interés público; orienta los recursos públicos hacia necesidades colectivas con sentido redistributivo haciendo partícipes a las comunidades en la gestión de sus problemas.

