

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y  
TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN VENEZUELA COMO ACTORES  
PÚBLICOS DE DESARROLLO LOCAL.  
EL CASO DE LOS CONSEJOS COMUNALES EN LA COMUNIDAD INDÍGENA  
PEMON: “KUMARAKAPAY”, MUNICIPIO GRAN SABANA DEL ESTADO  
BOLÍVAR, VENEZUELA.**

**AUTORA: MILAGROS RORAIMA GONZÁLEZ FIGUEROA**

**MAYO, 2014**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO**  
**CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN VENEZUELA COMO ACTORES  
PÚBLICOS DE DESARROLLO LOCAL.**  
EL CASO DE LOS CONSEJOS COMUNALES EN LA COMUNIDAD INDÍGENA  
PEMON: “KUMARAKAPAY”, MUNICIPIO GRAN SABANA DEL ESTADO  
BOLÍVAR, VENEZUELA.

**AUTORA: MILAGROS RORAIMA GONZÁLEZ FIGUEROA**

**ASESOR DE TESIS: VÍCTOR HUGO TORRES**

**LECTORES DE TESIS:**

VERÓNICA ANDINO

MAURICIO LÓPEZ

**MAYO, 2014**

## DEDICATORIA

Con especial cariño a mi Presidente y Comandante Supremo Hugo Chávez Frías, quien en vida tuvo el coraje de levantar la voz por los pobres y marginados especialmente por los Pueblos Indígenas para su reconocimiento jurídico en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y sentar las bases para la construcción una patria nueva y participativa ;

A mi hermanito Samarai, por su inesperada partida;

Con inmenso amor a Mi familia, por ser motivo de inspiración para llevar a feliz término este trabajo:  
A mi niña Coraima, por comprender que el estudio y la preparación también requiere de muchos sacrificios; a mi Yaku Yutzu por regalarme con su sonrisa el aliento para no decaer; a mí bebe Weirimö por ser el milagros más grande que me ha regalado Dios;

A mi esposo, por su incondicional apoyo y paciencia;

A mi Mamá y Papa, porque no hay palabras para agradecer por tanto amor y decirles que gracias a sus enseñanzas he logrado querer y valorar mis cultura; a Ustedes por ser mi orgullo y ejemplo en la lucha por los pueblos y comunidades indígenas;

A mis abuelitas, Benigna y Coromoto, a mi abuelo Carlos, a quien amo por ser ejemplo vivo de la mujer y el hombre pemon

Finalmente a mis hermanos y hermanas indígenas, por resistir a tanto atropello por más de 500 años y luchar de manera permanente para el reconocimiento de sus derechos.

## **AGRADECIMIENTOS**

Primeramente a Dios y a mis ancestros Pemon, al Piá por regalarme la oportunidad de existir y ser parte de un pueblo rico en costumbres, tradiciones y de mucha sabiduría;

A la honorable Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, a la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas por darme la oportunidad de cursar esta maestría y contribuir a mi formación académica profesional;

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Ecuador por abrirme las puertas de esta Academia y darme la oportunidad de profundizar mis conocimientos,

A los distintos profesores del Programa de Desarrollo Local y Territorio, quienes con sus aportes y críticas enriquecieron el proceso de formación

A todos mis compañeros de estudios del Programa de desarrollo Local 2010-2012;

A Margarita López y Cesar Cerda, por su incondicional apoyo durante mi estadía en Ecuador;

Mis sinceros agradecimientos a la comunidad indígena Kumarakapay por confiar en mí y compartir conmigo sus experiencias y conocimientos, especialmente a su capitán Profesor Juvencio Gómez, a los voceros y voceras de los consejos comunales: José Fernández, Pablo Delfonzo, Celina Daniels, Salvador Franco, Edgar Gómez, Selva González y Asiclo Gómez;

Al Dr. Víctor Hugo Torres, asesor de tesis, mil gracias por sus aportes y orientaciones

A todos muchas gracias.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
DEDICATORIA.....	3
AGRADECIMIENTOS.....	4
ÍNDICE.....	5
RESUMEN.....	7
INTRODUCCION.....	11
CAPITULO I.....	20
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DEMOCRATICO.....	20
La participación en la democracia hegemónica liberal.....	20
La participación en la democracia no hegemónica: La democracia participativa.....	22
Fundamentos políticos, económicos y sociales de la participación ciudadana.....	24
Fundamentos políticos.....	25
Fundamentos económicos.....	25
Fundamentos sociales y de derechos.....	27
Participación ciudadana como proceso social en el escenario publico.....	29
Participación para profundizar la Democracia participativa.....	31
Participación Ciudadana Institucional.....	32
Participación ciudadana en las políticas públicas y el desarrollo de las comunidades.....	34
Perspectiva de la participación comunitaria indígena y su relación con la participación ciudadana.....	36
CAPITULO II.....	40
LOS CONSEJOS COMUNALES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI.....	40
Bases Constitucionales, legales y políticas de la Participación Ciudadana en Venezuela.....	40
Marco político de los consejos comunales.....	43
Fundamento legal de los Consejos Comunales y proceso de conformación.....	45
El Proceso de participación popular en los consejos comunales.....	48
Los consejos comunales y las comunidades indígenas.....	51
CAPITULO III.....	54

CONTEXTO HISTORICO Y TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD INDIGENA PEMON KUMARAKAPAY .....	54
Los pueblos indígenas y su organización en Venezuela.....	55
Contexto territorial de la comunidad objeto de estudio.....	58
El estado Bolívar. ....	58
Municipio Gran Sabana.....	60
Contexto cultural e histórico de la comunidad .....	61
Proceso histórico de consolidación de la comunidad Kumarakapay .....	62
CAPITULO IV .....	66
PROCESO LOCAL DE PARTICIPACION PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD INDIGENA KUMARAKAPAY .....	66
Organización y participación comunitaria tradicional.....	68
Conflictos territoriales y ambientales .....	71
El proceso de los Consejos comunales y proyectos comunitarios para el desarrollo .....	73
Articulación y coordinación de actores locales .....	79
Hallazgos .....	81
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFIA .....	89
ANEXO I.....	93

### INDICE GRAFICO

Gráfico 1: Distribución porcentual de la población indígena Venezolana por Estado.....	52
---	----

### INDICE DE ILUSTRACION

Mapa 1: Ubicación actual de los pueblos y comunidades indígenas.....	53
Mapa 2: Ubicación Geográfica de la comunidad Kumarakapay.....	61

## RESUMEN

El tema de la “participación” se convierte en el elemento esencial en la llamada democracia participativa como alternativa a la llamada democracia hegemónica, por cuanto en este sistema se “reduce la participación de la ciudadanía a procesos electorales”, es decir, a una “función instrumental y minimalista” (Shumpeter , citado en Sousa y Avritzer, 2004) y en la que se considera que el pueblo es incapaz de asumir posiciones racionales frente a cuestiones determinadas (Velásquez y González, 2003:52).

Actualmente los gobiernos de diversos países, incluyendo Venezuela mantienen un especial interés en el tema de la participación ciudadana y ocupa la agenda de trabajo de estos.

En el caso específico de la República Bolivariana de Venezuela, la aparición de la participación ciudadana es atribuida a un conjunto de sucesos económicos, sociales y políticos acaecidos fundamentalmente tras la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en el año 1958 y que conllevaron a pensar y a plantear un modelo alternativo de democracia basada en una propuesta participativa.

Desde el año 1999, Venezuela inicia un nuevo proceso político, liderado por un partido de izquierda que hace de su bandera la implementación de un modelo de democracia participativa y protagónica. Desde entonces, el gobierno nacional ha realizado acciones para promover y fortalecer la participación activa y protagónica del pueblo venezolano, mediante un conjunto de instituciones e instrumentos jurídicos que reconocen el “Poder Popular” como máxima instancia para la definir los lineamientos de programas, proyectos y actividades de la gestión pública es espacios como asambleas de ciudadanos, parlamentarismos de calle, referéndum, gobierno de calle, entre otros, abarcando, en las comunidades.

A tales fines, los distintos planes de Gobierno, siendo el último el el “Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013)”, la participación ciudadana se concibe como una herramienta fortalecedora de llamada la democracia participativa y protagónica y se transverzaliza a todas las políticas del estado; asa también el “territorio” se reconoce no solo como fuente de desarrollo de las sociedades como sostiene Bervejillo, sino que se reconoce las particularidades del territorio como su historia, su cultura, su gente, su

conformación natural. Igualmente se reconoce la necesidad de incorporar al territorio en un proceso global para su mejor aprovechamiento pero respetando las realidades locales, territoriales y los actores locales.

En este nuevo contexto, los Consejos Comunales constituyen herramientas de participación ciudadana creadas por el Estado para la organización de las comunidades, garantizar la participación de éstas en el diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y la contraloría de las decisiones del Estado y mejorar su calidad de vida individual y colectiva.

Estas nuevas instituciones participativas creadas en el año 2006, ha generado polémica en el escenario político nacional por parte de quienes adversan al gobierno, por considerarlas una forma clientelar de distribución de los recursos, mientras que para el Estado los consejos comunales se han convertido en el medio de organización social preferido para el financiamiento de proyectos socioproductivos en las zonas urbanas, rurales e indígenas.

Los pueblos y comunidades indígenas que actualmente constituyen el 2,5 % de la población venezolana de acuerdo al censo del 2011 del Instituto Nacional Estadísticas, han logrado con su participación en el proceso Constituyente su reconocimiento como pueblos originarios con deberes y derechos colectivos, los cuales han sido recogidos en el Capítulo VIII de la Carta Magna. A partir de estos preceptos constitucionales se han desarrollado un conjunto de leyes que desarrollan sus derechos colectivos en materia de salud, educación propia, territorio, cultura y el reconocimiento de sus organizaciones tradicionales para fomentar el desarrollo local comunitario. Sin embargo, a pesar de contar con un conjunto de herramientas que les permite ser partícipes de los procesos de desarrollo a través de sus organizaciones comunitarias han tenido que asumir otros modelos de organización comunitaria y participativas con la finalidad de acceder a los distintos recursos económicos y el financiamiento de proyectos socioproductivos que otorga el gobierno nacional, por lo que frente a esta necesidad los Consejos Comunales se convierten como el “único mecanismo para acceder a estos recursos”.

En este sentido, el presente trabajo investigativo busca indagar sobre el alcance de los consejos comunales como instancias participativas en la gestión de las políticas públicas para el desarrollo comunitario en las comunidades indígenas, a partir de la

siguiente interrogante ¿Cuáles son las dinámicas por las que los consejos comunales constituyen un mecanismo para la participación y el desarrollo territorial de las comunidades indígenas?

A partir de la experiencia de la comunidad indígena Kumarakapay, ubicada en el municipio Gran Sabana del Estado Bolívar, se pretende generar un acercamiento sobre el alcance de estas nuevas formas organizaciones participativas en las comunidades indígenas, ya que en el año 2008, en esta comunidad se acordó asumir estas nuevas instancias de participación y se conformaron ocho (08) Consejos Comunales para acceder a los recursos económicos y ejecutar diversos proyectos de desarrollo comunitario.

De esta experiencia muy particular se desprende a la luz de quien realiza la investigación, que los consejos comunales en esta comunidad pudiera fortalecer la participación comunitaria local y el ejercicio del poder popular en la toma de decisiones, en la ejecución de proyectos y la contraloría social; Por otra parte también se evidencia los impactos políticos, sociales y culturales que se muestra en la progresiva desvalorización de prácticas tradicionales indígenas y comunitarias, que afectan la relación de sus miembros. A pesar de estas circunstancias, los entrevistados consideran esencial mantener los consejos comunales a la par de fortalecer la estructura organizativa comunitaria tradicional como organización de base de la organización comunitaria, por cuanto la Asamblea de la Comunidad es el espacio supremo de toma de decisiones de esta comunidad indígena y el ejercicio del Poder Popular para definir las actividades y proyectos, que son reconocidas como tal por las autoridades gubernamentales.

Este reconocimiento muestra la valoración de las formas tradicionales de organización y una máxima expresión del respeto y reconocimiento por sus autoridades y su organización, por cuanto a los fines administrativos correspondientes ante los entes gubernamentales que financian proyectos se requiere el aval de la organización comunitaria, en señal de conformidad de la comunidad. Así mismo, es evidente que existe una limitación a este “reconocimiento”, por cuanto únicamente estas autoridades comunitarias cumplen un papel certificadora de los acuerdos colectivos y no los incorpora plenamente a ser ejecutores de las políticas públicas, como lo describe la Ley

Orgánica de Pueblos de Pueblos y Comunidades Indígenas, como instancias para la gestión de las políticas públicas.

A pesar de estas contradicciones encontradas se reconoce el esfuerzo del Estado por fortalecer la participación ciudadana en las comunidades indígenas y dar la oportunidad al pueblo organizado la posibilidad de transformar su entorno a partir del reconocimiento de las capacidades de los distintitos actores sociales.

## INTRODUCCION

La década de los años ochenta y noventa fue un periodo donde el tema de la “participación” tomó mayor impulso en los países latinoamericanos, tras consolidarse la democracia como forma de gobierno y como resultado de las profundas transformaciones en el modelo de intervención social del Estado. Desde entonces “la participación ciudadana” se considera como uno de los elementos esenciales para legitimar los mecanismos de la democracia representativa y mejorar la gestión pública mediante la reconsideración del papel que desempeñan los actores locales en el ciclo de las políticas públicas.

Actualmente, en países como Colombia, Brasil, Bolivia, Venezuela, entre otros, el tema de la participación ciudadana ha logrado tal importancia que ha adquirido carácter constitucional y con ello ocupar la agenda política de los gobiernos, mediante la institucionalización de la participación ciudadana en el espacio público como respuesta a la “demanda ciudadana y la percepción de una crisis profunda de las instituciones representativas lo cual ha hecho necesario la aplicación de estrategias democráticas transformadoras” (Schneider y Welp, 2011: 22-23).

En Venezuela, la importancia que ha adquirido el tema de la “participación ciudadana” tiene sus inicios con la caída del régimen dictatorial del General Marcos Pérez Jiménez el 23 de enero de 1958. Hecho que marcó un precedente de gran trascendencia política e histórica, ya que este suceso fue “el resultado de la participación de fuerzas militares y civiles, que significó la incorporación de la ciudadanía a la desobediencia, a la rebelión y tiene el mérito de haber reabierto, con mayor fuerza y durabilidad, el experimento democrático” (Rodríguez, 2007:121). El discurso político predominante para entonces “fue la ampliación y profundización de la participación ciudadana como una de las líneas claves de la orientación de los gobiernos democráticos” (Añez et al, 2003). Restaurada la democracia, se emprendió un proceso de participación bajo los parámetros de la “democracia liberal puntofijista”<sup>1</sup>, donde según explica Rodríguez “los partidos políticos se comprometían a la defensa de la

---

<sup>1</sup>Puntofijismo, proveniente del llamado “Acuerdo de Punto Fijo”, en documento suscrito por partidos políticos como Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática (URD)

constitucionalidad y el derecho a gobernar conforme al resultado electoral; a la integración de un gobierno de unidad nacional y la adopción de un programa mínimo común” (Rodríguez, 2007:118), y que condujo, a la adopción de acuerdos mínimo que dieron lugar a la Constitución Nacional de 1961, promulgada por Rómulo Betancourt. Rodríguez, sostiene que “esta Constitución, fue diseñada para edificar una sociedad capitalista, con fuerte participación del Estado y prioritaria intención de desarrollo social” (Rodríguez, 2007:137).

Además, sostiene el referido autor que estas transformaciones se realizarían por “la vía democrática y constitucional, por regímenes electos en comicios intachables y bajo el imperio de la ley, en una estructura política liberal, donde el poder militar estuviera sometido al poder civil y donde la participación popular en los asuntos públicos debía hacerse sobre todo a través de los partidos políticos” (Rodríguez, 2007:137).

Corredor y Díaz, sostienen que “la acumulación rentista históricamente ha generado una desigual distribución de la riqueza, manteniendo a amplios sectores de la población en niveles de pobreza y restringiendo su incorporación al aparato productivo y a sus beneficios” (Corredor y Díaz, 2008). De manera que, las ideas del “desarrollismo” que se asumió en el país como fin de la democracia hegemónica mundial como la única vía para alcanzar el tan ansiado “desarrollo” dejaron de ser “exitosos” y el “modelo comenzó agotarse, generando consecuencias negativas en aspectos económicos, sociales y políticas que se fueron extendiendo y asentando en el ejercicio de los periodos presidenciales subsiguientes, desatado innumerables problemas económicos, sociales y políticos” (Rodríguez, 2007:129).

Frente a estos problemas, el descontento de la sociedad venezolana no se hizo esperar y a finales de los años sesenta e inicios de los setenta, se escenificaron protestas en las calles y centros universitarios protagonizados por los movimientos estudiantiles y obreros, que marcó el inicio de una nueva etapa de confrontación entre el Estado y diversos actores de la sociedad que exigían una amplia participación en la toma de decisiones.

La Constitución Nacional de 1961 consagraba la participación ciudadana, sin embargo, como política pública de gobierno, fue planteada en el programa de gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984), cuando se incorporó la necesidad de replantear

la democracia para convertirla en una “democracia participativa, que planteaba la posibilidad establecer mecanismos capaces de permitir la presencia efectiva solidaria y creativa de personas y comunidades en la toma de decisiones, se propuso la organización social del pueblo y la reformulación del Estado para constituir un Estado promotor que promueva la participación del pueblo en la conducción de los intereses colectivos” (Quintero, 2007:185).

Durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989), se buscó igualmente mejorar la calidad de vida de los venezolanos mediante acuerdos comunes, para ello en 1985, se creó la Comisión Presidencial para la Reforma (COPRE), espacio que fue creada para estudiar las reformas y propuestas, que fueron presentadas en cuatro documentos entre 1986 y 1987.

El documento titulado “Propuestas para reformas políticas inmediatas, de mayo 1986”, causó un gran revuelo en la opinión pública por su contenido netamente político y apuntó hacia las imperfecciones que más degradaban la democracia venezolana en materia de electoral, por lo que se requería la reforma de la ley electoral, el régimen municipal, la elección popular, directa y secreta de gobernadores y alcaldes, financiamiento de partidos políticos; así mismo se proponía la reforma en materia de descentralización, la autonomía judicial, entre otras” (Quintero, 2007:200).

Durante este periodo se destaca “las reformas sancionadas sobre la creación de la figura del Alcalde, la elección universal, directa y secreta, así como la elección de los gobernadores de estados, logros que fueron alcanzados con la participación mancomunada de las asociaciones de vecinos, los cabildos y los condominios junto a la COPRE” (Quintero, 2007:203).

A la par de estos avances, el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1994), adopta medidas económicas que condujeron al creciente deterioro de las condiciones de vida y que desató el 27 de febrero de 1989, “una explosión social masiva, popular y fundamentalmente espontánea (...) en los sectores populares de la Gran Caracas que fue conocida como el “Caracazo” y los golpes de Estado fallidos acaecidos en los años 1994 y 1997, que reflejaron el descontento desde un sector de la Fuerza Armada Militar respecto a las políticas públicas desarrolladas”(López, 2007:215).

Las elecciones presidenciales del año 1993, fueron antecedidas por múltiples actos terroristas, sin embargo éste llegó a concretarse quedando electo por segunda vez

el Doctor Rafael Caldera (1994-1999). Durante su gestión fueron sobrepasados de sus causas los implicados de la intentona golpista, entre ellos el comandante Hugo Chávez, quien a partir de entonces lideró el movimiento político que lo condujo a la Presidencia de la República en las elecciones de 1998, con la novedosa promesa electoral de convocar una Asamblea Constituyente, como máxima expresión de participación ciudadana.

A la par de estos acontecimientos nacionales y la necesidad de una participación incluyente, los pueblos indígenas desde la década de los cuarenta, también se habían sumado a las luchas para su participación y el reconocimiento de sus derechos colectivos.

Frente a sus demandas la Constitución de la República de Venezuela de 1961, estableció un tratamiento diferenciado a la población indígena y consagró en el artículo 77, la intención del Estado de mejorar las condiciones de vida de la población campesina, y “la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación por parte del Estado” (Artículo 77, Constitución Nacional de Venezuela. 1961).

Esta política “asimilacionista”, condujo a establecer políticas dirigidas a esta población similares a las de los campesinos y la necesidad de demostrar la titularidad de las tierras para acceder a beneficios crediticios, situación que generó invasiones de tierras, el desplazamiento de indígenas, pérdida progresiva de sus territorios, pérdida de la identidad cultural, entre otros.

La gravedad de la situación económica y social que atravesaba el país y que a su vez incidía sobre las comunidades, la indefinición de una política indigenista oficial, generó la toma de conciencia sobre la necesidad de organizarse y en la década de los sesenta se inicia un proceso de organización de las comunidades indígenas en asociaciones civiles y cooperativas, con la finalidad de hacerse visibles y ser los portavoces de estos pueblos frente al Estado venezolano.

A partir de 1999, se instituyó al Estado en una “sociedad democrática, participativa, protagónica, multiétnica y pluricultural” (Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999), dando importancia a los aportes de las raíces indígenas en la construcción de una sociedad diversa multicultural y el carácter participativo de este nuevo modelo de gobierno. Lander, sostiene, que en Venezuela “la

democracia participativa no aparece como una alternativa opuesta a la democracia representativa, sino como complemento que haría posible la radicalización y la profundización de la democracia mediante referendos revocatorios, referendos para proponer y/o revocar leyes, mecanismos democráticos de contraloría de la gestión pública, modalidades participativas en el terreno de la producción, el área de la economía social” (Lander, 2009).

Dentro de este nuevo marco constitucional la participación ciudadana se constituye en un principio fundamental y herramienta fortalecedora para la democracia participativa y el desarrollo del país, que obliga al Estado promoverla en todos los espacios de la vida nacional.

Desde esta perspectiva, “la participación ciudadana”, “la participación de la sociedad organizada” o “la participación del pueblo” indistintamente como se denomine, toman un carácter institucional y se constituye en un requisito en la formulación, ejecución, control y evaluación de la política pública como un mecanismo para garantizar el desarrollo de las comunidades, así como también en otros espacios de participación directa como el referéndum, las contralorías, los espacios consultivos.

Con este panorama de institucionalización de la “Participación Ciudadana”, ha sido política del Ejecutivo Nacional la creación instancias de participación ciudadana en todos los niveles de la administración pública nacional como son los Consejos Locales de Planificación Pública en el ámbito local y estatal.

Sin embargo en el 2006, se promueve otra forma de organización social y local conocidas como Consejos Comunales como “nuevas instancias de participación de la sociedad organizada en el ámbito local para la gestión directa de las políticas públicas y el gobierno comunitario con el objetivo de lograr el desarrollo comunitario y la inclusión de la sociedad en la dinámica política, económica y social de la nación” (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

Es importante destacar, que la creación de los consejos comunales, ha sido objeto de diversas críticas y actualmente se encuentra en constante debate entre los que adversan y apoyan al gobierno.

Con este panorama, la realidad es que los consejos comunales, han sido constituidos en todo el territorio nacional, tornándose en la forma organizativa preferida por el Estado para impulsar el desarrollo local y designar recursos económicos. De allí

que los consejos comunales es la red organizativa más grande en Venezuela y han sido constituidos en comunidades ubicadas en zonas urbanas, rurales e indígenas.

En las comunidades indígenas los consejos comunales ha conllevado la creación nuevas formas de organización, participación y toma de decisiones que modifican y afectan los patrones tradicionales de organización social y política, consulta y toma de decisiones, generando conflictos dentro de las comunidades indígenas.

Para algunos dirigentes y líderes indígenas, como voceros de sus organizaciones y comunidades consideran que estas nuevas instancias participativas favorece el desarrollo de sus comunidades por cuanto les facilita el acceso a los recursos provenientes del estado; Por otra parte hay quienes consideran que los Consejos Comunales debilitan la participación de las organizaciones comunitarias y contravienen los derechos colectivos reconocidos en la Constitución, leyes y Convenios Internacionales suscritos y ratificados por la República, en cuanto desconocen a las instancias propias de estas comunidades para participar mediante sus organizaciones en los diversos asuntos que les atañen, ya que las estructuras organizativas previas a estas nuevas formas participativas son reconocidas plenamente por la legislación nacional que establece: “(...) Los pueblos y comunidades indígenas participaran directamente a través de sus organizaciones de representación, en la formulación de políticas públicas dirigidas a estos pueblos y comunidades o de cualquier otra política que pueda afectarles directa o indirectamente (...)” (Artículo 6, Ley Orgánica de los pueblos y comunidades indígenas, 2005).

Desde el Estado se tiene la convicción que los consejos comunales fortalece la organización comunitaria y la participación de las comunidades en la medida que sus habitantes se hacen partícipes en la toma de decisiones de los proyectos de desarrollo comunitario para mejorar su calidad de vida y de su comunidad.

A pesar de estas diferencias, la realidad es que los Consejos Comunales han sido acogidos como otra forma de participación dentro de las comunidades indígenas y se han constituido mediante los procesos legales correspondientes, coexistiendo en un mismo espacio territorial con la organización indígena comunitaria.

En este contexto, el presente trabajo pretende explorar sobre el significado que han adquirido los consejos comunales dentro de las comunidades y pueblos indígenas teniendo en cuenta que es una política promovida desde el Ejecutivo Nacional que

tiende a incorporar al espacio público nuevos actores que permanecieron excluidos y generando con ello una nueva forma de relación entre las comunidades indígenas y el estado venezolano. Por tanto este trabajo se realiza a partir de la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las dinámicas por las que los consejos comunales constituyen un mecanismo para la participación y el desarrollo local de las comunidades indígenas?

A partir de pregunta, son hipótesis de esta investigación, Primero: Los consejos comunales constituyen una amenaza para las comunidades indígenas en la medida que los consejos comunales como instancias participativas desplacen los procesos de participación y toma de decisiones, las formas tradicionales de participación, organización social y política; Segundo: Los consejos comunales dentro de las comunidades indígenas, pueden ser una herramienta o una estrategia para el desarrollo de las comunidades indígenas, por cuanto les permite participar en la gestión de las políticas públicas y decidir su futuro conforme a su identidad cultural y visiones de desarrollo local.

El objetivo general de este trabajo es: Conocer los alcances de los consejos comunales como instancias participativas en la gestión de las políticas públicas para el desarrollo comunitario en las comunidades indígenas. Sus objetivos específicos son:, Primero: Analizar si la implementación de los consejos comunales en Kumarakapay contribuyen a fortalecer los procesos locales de participación y desarrollo territorial comunitario con identidad indígena. Segundo: Conocer los mecanismos de coordinación entre la organización comunitaria de Kumarakapay y los consejos comunales en la toma de decisiones en el ejercicio del gobierno comunitario y la gestión de las políticas públicas.

Para ayudar a responder la interrogante planteada, se ha seleccionado a la comunidad indígena Pemon- taurepan: “Kumarakapay”, ubicada en el Municipio Gran Sabana del Estado Bolívar, Venezuela, por cuanto en la comunidad existen ocho consejos comunales por lo que es un caso interesante de estudio.

La importancia de esta investigación, radica en que son pocos los estudios realizados sobre este tema, ya la mayoría de los estudios existentes en el ámbito nacional e internacional sobre los consejos comunales se enfocan el análisis de estas instancias participativas tomando en cuenta los consejos comunales en áreas urbana no indígenas, y las pocas investigaciones en comunidades indígenas muestran como esta

forma participativa ha afectado negativamente a estas comunidades y en otras se muestra como una experiencia exitosa de participación comunitaria en la gestión de las políticas públicas, por lo que hacer esta investigación constituye una gran oportunidad y acercamiento personal con la Comunidad Pemon Kumarakapay para conocer las transformaciones culturales y sociales que se generan a partir de los consejos comunales.

Para alcanzar los objetivos, se ha planteado recurrir a *un método cualitativo con enfoque etnográfico* utilizado en el campo de las Ciencias Sociales. El método etnográfico consiste “en la descripción y comprensión del modo o estilo de vida de las personas a quienes se estudia, representando de manera responsable cada uno de los aspectos que caracterizan y definen al hombre y su cultura, interesándose especialmente por lo que la gente hace, cómo se comporta, cómo interactúa, cómo construye su vida y cómo la destruye también” (Gómez, Rodríguez, Alarcón, 2005)

Este método de investigación, utiliza generalmente la observación participante y las entrevistas como herramientas para recabar información. Razón por la cual el presente trabajo se apoya en entrevistas semiestructuradas con la finalidad de recabar información sobre temas de coordinación entre los consejos comunales y la organización comunitaria, conocer el proceso de organización y toma de decisiones de la comunidad, entre otros.

Para las entrevistas, se realizó la selección intencionada de actores claves y se utilizó como fuente primaria, las opiniones de las diversas autoridades de la comunidad Kumarakapay, como el capitán, miembros directivos de la comunidad, miembros de los y consejos comunales con la finalidad de obtener una diversidad de criterios.

El primer acercamiento se realizó con el Capitán de la comunidad el Profesor Juvencio Gómez, por vía correo electrónico, con la finalidad de informarle la intención del investigador de hacer un trabajo de campo y en el marco del respeto de los derechos indígenas y de las autoridades comunitarias se formalice una solicitud de autorización para realizar el trabajo de campo el cual fue aprobado. Posteriormente se contactó vía correo electrónico con algunos miembros de la comunidad identificados con el trabajo comunitario para captar a los actores claves y durante el mes de febrero del 2013 se realizó las entrevistas en la comunidad.

El presente trabajo investigativo está estructurado en cuatro capítulos, con el contenido siguiente:

El Capítulo I, “Fundamentos teóricos de la participación ciudadana en el sistema democrático”, contiene el abordaje teórico de la democracia hegemónica y la democracia participativa, así como los cambios en la concepción del “espacio público” y la participación ciudadana a partir de los posibles fundamentos políticos, económicos, sociales y culturales.

El Capítulo II, “Los Consejos Comunales como mecanismo de participación ciudadana en el socialismo del siglo XXI”, se desarrolla el contexto político nacional del país, el reconocimiento constitucional y legal de la participación ciudadana y su implementación en el Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013) y los posibles los fundamentos teóricos, ideológicos y legales de los consejos comunales como nuevas herramientas de Participación ciudadana.

El Capítulo III, “Contexto histórico y territorial de los pueblos originarios en Venezuela,” desarrolla el contexto nacional, regional y local de los pueblos indígenas y el contexto histórico, cultural, político y social del caso en estudio: Comunidad Indígena Kumarakapay.

El capítulo IV, “Procesos locales de participación y desarrollo territorial en la comunidad Kumarakapay”, expone las diferentes dinámicas del proceso de participación comunitaria, conformación de los consejos comunales y los mecanismos de articulación para el ejercicio del gobierno comunitario a partir de la experiencia de los voceros comunales.

Finalmente, se presenta las conclusiones a partir de las entrevistas realizadas, de lo observado durante la visita, la percepción obtenida de los entrevistados y de las consultas bibliográficas realizadas. Queda entendido que toda las personas entrevistadas y mencionadas a lo largo del trabajo quedan exentas de cualquier responsabilidad, a quien agradezco su disposición de contribuir con este trabajo.

## **CAPITULO I**

### **FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA DEMOCRATICO**

La participación ciudadana en el espacio público ha sido objeto de debate por innumerables teóricos que coinciden en afirmar que este proceso “constituye una herramienta necesaria para lograr afianzar el sistema democrático por medio de las relaciones entre el gobierno y la sociedad organizada y por ende constituye, solo una variable de la democracia representativa” (Norris, 2002:3).

En consiguiente, los diversos debates sobre el tema participativo no se desvinculan del rol de “la participación ciudadana” en el ejercicio de la democracia y las características específicas de este sistema.

Cabe distinguir entonces, dos momentos en el tema de la participación en la democracia: las discusiones y planteamientos de la participación dadas en Latinoamérica durante la década de los años sesenta y setenta entre los defensores de la democracia liberal y la democracia participativa y en la década de los ochenta donde se plantea procesos de Reformas del Estado que resaltan la necesidad de cambios tanto de las relaciones del Estado con la sociedad y de paradigmas en cuanto a la participación de la ciudadanía en el espacio público, la publicidad de los actos administrativos como sostiene Cunill “una alternativa para la construcción del consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia” (Cunill, 1991:11).

#### **La participación en la democracia hegemónica liberal**

Sousa y Avritzer sostienen que el modelo de democracia, que tuvieron que asumir los países latinoamericanos después de las dos guerras mundiales a mediados del siglo XX y que se tornó hegemónico “se nutre del pensamiento liberal y más recientemente de la tesis de Schumpeter” (Sousa y Avritzer, 2004).

Morris parafraseando a Schumpeter, sostiene que esta tesis concede a la participación ciudadana un posición instrumental y en “una concepción minimalistas”, sugiere que el papel esencial de los ciudadanos debe ser relativamente limitado y restringirse principalmente a la elección periódica de representantes parlamentarios, junto con el escrutinio permanente de las acciones gubernamentales” (Morris, 2002:3); y que además, “el pueblo no es capaz de asumir posiciones racionales frente a

cuestiones determinadas por lo que debe acogerse a un procedimiento para la selección de quienes si pueden elaborar un argumento racional, es decir los gobernante” (Schumpeter, 1998, en Velázquez y González, 2003:52).

Con esta posición, sostiene Schumpeter citado por Sousa y Avritzer, que “el elemento procedimental de la democracia ya no es un proceso de toma de decisiones que remite la soberanía popular, sino todo lo contrario, es un método político, (...) un cierto arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas” (Schumpeter, 1942:242, en Sousa y Avritzer, 2004). En esta misma línea, Bobbio, rescatado por Velázquez y González, considera que la democracia hegemónica

No hace distinción alguna en cuanto a las circunstancias económicas y sociales en que se pudieran hallar los electores, es decir no toma en consideración sus necesidades y problemas, lo que importa es recabar la mayor cantidad de votos por lo que este proceso se limita a establecer normas y procedimientos para las elecciones (Bobbio, 1986 en Velázquez y González, 2003:52).

:

Además del carácter instrumental de la participación en este sistema, otra característica es “el creciente peso de la burocracia en la medida que aumenta las funciones del Estado ligadas al bienestar social” (Sousa y Avritzer, 2004); Por otra parte la gran población existente de gobernados hacen difícil la consulta acerca de algunas decisiones de estado por lo que a criterio de de Velázquez y González, esta razón pudiera ser el motivo que llevo a utilizar el sistema de representación en este tipo de gobierno:

La idea de que la representatividad constituye la única solución posible en la democracia de gran escala al problema de autorización en la toma de decisiones, no tiene aplicabilidad en las sociedades de masa por su tamaño, y podría ser la razón que condujo a que los sistemas democráticos dieran gran relevancia a los procesos electorales y por tanto a las cuestiones de procedimiento (Velázquez y González, 2003:52).

De allí que, la democracia representativa limita la participación porque una vez alcanzada la democracia representativa, la sociedad civil activada deja su espacio de acción a la sociedad política, la cual asume las causas y los intereses de la sociedad civil y monopoliza las funciones de la representación legítima. No hay una consideración adecuada de la apertura de nuevos espacios públicos y de la emergencia de otros actores, agendas y prácticas (Dagnino, Olvera, Panfini, 2006:20).

### **La participación en la democracia no hegemónica: La democracia participativa.**

A partir de la segunda mitad del siglo XX, frente a la posición hegemónica de la democracia, Velázquez y González sostienen que surgen un conjunto de concepciones alternativas contrahegemónicas de la democracia, que le dieron un valor distinto al ser humano como parte fundamental del sistema “(...) como forma de perfeccionamiento de la convivencia humana” (Velázquez y González, 2003:55).

Según tal concepción, la democracia participativa parte de una “nueva gramática de organización de la sociedad y donde:

Uno de los puntos de partida de este nuevo concepto sustantivo de democracia es el reconocimiento de la pluralidad humana y el rechazo a toda forma homogeneizadora, única, universal de organización de la sociedad (Velázquez y González; 2003:55).

En este contexto, Sousa y Avritzer, consideran que la concepción no hegemónica “parte de las mismas preocupaciones de la democracia hegemónica, como la participación, el espacio público, reforma del Estado, sin embargo las respuestas son diferentes” (Sousa y Avritzer, 2004).

Los defensores de este modelo al incorporar la dimensión social en el debate de la democracia contemporánea, generan nuevas concepciones sobre el “espacio público clásico”, en la que se transita del argumento conservador clásico a un argumento emancipador, de “espacio público moderno” que es rescatado en la democracia participativa.

Para Rabotnikof, el “argumento conservador” del “espacio público clásico” es la expresión de la sociedad civil y la crisis de lo político. En este escenario una característica de este argumento, es el cuestionamiento al Estado con la crítica moral a la política, que se sustenta en la Filosofía Política de P. Koselck, que muestra que el Estado entendida como aparato de gobierno administrativo y como “razón” monopoliza la responsabilidad política y crea por exclusión su otro yo diferenciando la “sociedad civil”. En este sentido la sociedad civil surge en un escenario de exclusión de hecho de la esfera de la decisión política estatal y la aparición del espacio público se produce en ocasiones de crisis de un estado autoritario y excluyente, en las que parece que la “moralidad” parece ser la única bandera y el único recurso (Rabotnikof, 1992:42-43).

En este campo de confrontación entre lo moral y la legalidad, el Estado supone la creación de un campo de acción suprarreligioso, donde éste encarna lo público y lo común pero su funcionamiento y fundamentación es privada, y con ello generaron ciertas “reglas de lo político”. Reglas de especialización y actuación para el Estado y reglas para los súbditos que son despojados de toda capacidad de acción y de todo poder, donde el planteamiento hobbesiano de la política de conciencia, no fue lo más acertado. En esta coyuntura, el lenguaje de la moralidad que inspiró la noción moderna del espacio público entro en crisis por no reconocer las diferencias, no asumir la pluralidad y el espacio público expresa la voz de una sociedad civil políticamente irresponsable que simboliza la crisis del Estado sin poder hacerse cargo de ella (Rabotnikof, 1992:42-43).

Mientras que el “argumento emancipador”<sup>2</sup>, es rescatado por Jürgen Habermas en los años sesenta y considera al “espacio público” como de la racionalización del poder administrativo o del poder comunicativo. Habermas, rescata el concepto kantiano de Publicidad, mediante la crítica ética al espacio burgués, especialmente la esfera pública-política en su forma parlamentaria. La publicidad se constituye en la piedra de toque de legitimidad y validez de la norma. De allí que el espacio público ilustrado encierra un proyecto emancipador, donde la racionalidad del poder público través de la discusión informada y el consenso razonado (Rabotnikof, 1992: 52).

En relación al rescate de la concepción del “espacio público”, Dagnino entre otros autores, manifiestan que el espacio público como eje innovador de la democracia en combinación con la publicidad, induce “hacer manifiesto lo que está oculto, de pronunciar en público las opiniones que habían permanecido privadas, de poner en conocimiento de los otros las ideas, valores y principios que se sostienen, así como los actores que portan esos temas e intereses” (Dagnino et al, 2006: 26).

Para estos autores, el espacio público también se constituye en un escenario propicio donde se “argumenta y se critica el concepto y la práctica política, mediante una forma de participación, en la que hay cabida para argumentación, el debate, los reclamos y donde se desarrolla la crítica como campo de la acción política” (Dagnino, Oliveira et al, 2006: 26).

---

<sup>2</sup> El argumento emancipador es la propuesta asumida en la democracia participativa.

Sin embargo, Avritzer, advierte que la concepción del espacio público analizado por Habermas padece de una limitación fundamental en su análisis, considera que se trata de un espacio defensivo, para los abusos de poder, pero que carece de un potencial ofensivo, capaz de incidir efectivamente en el poder político. Frente a esta limitación una posible alternativa es pasar del discurso a la deliberación, es decir, a un modelo de debate que lleve a la toma de decisiones a través de mecanismos institucionales y legales que abrirá capacidades de instrumentación políticas públicas (Avritzer, 2004 citado en Dagnino, Oliveira et al, 2006:26).

La categoría de “espacio público” según Avritzer en Dagnino, Oliveira et al:

Permite entender que la construcción de la democracia y el ejercicio de la liberación, bajo condiciones adecuadas, amplía la esfera de la política, abre oportunidades de innovación y permite un tipo de relación entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado, que basado en proyectos compartidos crea la posibilidad de una cooperación que había sido inexistente” (Avritzer, 2004 en Dagnino, Oliveira et al, 2006:27).

En este contexto, el modelo no hegemónico, busca dar nuevas respuestas a los tres problemas que permitieron a la democracia representativa imponerse. Santos en Sousa y Avritzer sostiene que primero, se “estableció un vínculo entre procedimentalismo y participación social debido a la gran participación de los movimientos sociales, como requisito para construir una nueva gramática social que permitiera transformar las relaciones de género, raza, etnia y definir una nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado”. Segundo, el “aumento de la participación social llevó a redefinición sobre la adecuación de la solución no participativa y burocrática a nivel local, volviendo a colocar el problema de la escala en el interior del debate democrático”. Tercero, el problema de “la relación entre representatividad, diversidad cultural y social, que aumenta el número de los actores en la política y la diversidad étnica” (Santos, 1998:59-74, en Sousa y Avritzer, 2004:57).

### **Fundamentos políticos, económicos y sociales de la participación ciudadana.**

Además de los debates anteriores sobre la concepción particular que se tiene sobre la participación ciudadana en los modelos de democracia, es importante el abordaje que

realiza Cunill, Fleury, Favela y Guillen, sobre los fundamentos de la participación ciudadana basado en argumentos no solo políticos sino económicos y sociales.

#### *Fundamentos políticos.*

Cunill considera que la participación ciudadana tiene su fundamento en lo político, en la medida que existe una crisis de representatividad y crisis en la eficacia del estado.

La crisis de la representatividad de las democracias liberales, de acuerdo con Cunill, sobrevino primero, “por la declinación de las instituciones mediadoras que condujeron a erosionar los mecanismos de consenso y a debilitar los medios a través los cuales los ciudadanos son formalmente representados y protegidos en sus intereses frente al Estado y la burocracia estatal que se extendió hasta las agrupaciones estrictamente políticas (incluidas los partidos políticos), que dan cuenta de su incapacidad para asumir el rol articulador que les corresponde; y segundo, por el incremento del poder discrecional de la burocracia estatal, que se muestra en la progresiva autonomización de los entes institucionales y la pérdida de autonomía efectiva de los entes territoriales de base electiva, es decir, la existencia de una administración pública fortalecida y los órganos de representación debilitados” (Cunill, 1991:10).

Por otra parte, la crisis de eficacia del Estado, que en condiciones de abundancia de recursos se muestra como un mecanismo de optimizar la Administración Pública, sin embargo, a finales de los años setenta, tal participación ciudadana enmarcada en la crítica del estado de Bienestar, se vislumbra como una acción para disminuir la acción gubernamental a través de mecanismos para descargar sobre la sociedad civil acciones y responsabilidades públicas, es lo que Cunill denomina la “despublicación”<sup>3</sup> (Cunill, 1991:11).

#### *Fundamentos económicos.*

Fleury, explica lo que pudiera ser el fundamento económico para motivar la participación ciudadana en un proceso de reforma del Estado. Esta autora, sostiene:

---

<sup>3</sup> La participación ciudadana para la despublicación de acuerdo a Cunill, se da en el marco de una estrategia para el “achicamiento del Estado” por vía del desplazamiento de funciones desde aquel hacia la esfera privada, y prevalece tras un fundamento tecnocrático para aumentar la eficiencia de la administración burocrática (Cunill, 1991:14-15)

La crisis financiera de los países más desarrollados, a partir de los años ochenta y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios, sumadas al dismantelamiento de los estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis y por lo tanto, era necesario reformarlo (Fleury, 2002:01)

Bresser Pereira, citado por Fleury sostiene que surgen dos posiciones estratégicas frente a la propuesta de la reforma del Estado:

Unos identificados como neoliberales, que defienden la reducción del Estado al mínimo, con su sustitución por el mercado siempre que sea posible, aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales. Otros que se auto-identifican como social-liberales ágiles, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no-estatales, predominando la concepción neoliberal (Bresser Pereira, 1996 en Fleury, 2002:01).

En el Cono Sur, la participación ciudadana surge propiamente en el terreno de lo político, a partir de los años setenta, en un contexto que Garretón ha denominado como procesos de “democratizaciones políticas” (Garretón, 1997:3), como una “contraposición de la sociedad civil al sistema autoritario o la caída de regímenes dictatoriales claramente vinculados a los esfuerzos por legitimar “los canales tradicionales de representación y participación política” (Lechner, 1996:132; Cunill, 1991:12).

En este sentido, Chaguaceda destaca:

En América Latina a partir de la crisis económica y política, sobre todo de los últimos 25 años de pasado siglo XX, se produjeron cambios de orden constitucional que apuntaron a la desestatización de la política y se abrieron espacios para la revitalización de la sociedad civil, para protagonismo a la ciudadanía y recuperar la política como actividad que emana de la sociedad o esfera civil y de un entramado institucional capaz de ofrecer garantías a los derechos humanos (Chaguaceda, 2008 en Cilano, Peláez y Chaguaceda, 2009:61)

Esos cambios de reivindicación de la ciudadanía, se da “en el marco de cambios estructurales de los Estado y el tema de la participación ciudadana aparece como mecanismo para profundizar la democracia” (Cunill, 1991:38) y se declara “como política de Estado dentro del marco de reformas del Estado esbozadas y llevadas a cabo a mediados de los ochenta y buena parte de los años noventa con las intención de fortalecer la sociedad civil” (Cilano, Peláez y Chaguaceda, 2009:61).

Lechner, sostiene que la “sociedad civil” conocida hasta entonces surge como “expresión de un lenguaje contrario al autoritarismo, que permite no solo llamar a la resistencia, sino darle un nombre al nosotros y alude a la ciudadanía en un lenguaje no político”; así mismo sirve también para “distinguir la relación de sociedad-estado, que en los últimos años pretende dar una lectura crítica de la nueva estructura social por los ajustes de las estructuras económicas”; también responde a “la invocación de nuevos actores sociales, que desde el enfoque liberalista invoca la iniciativa privada y desde el punto de vista opuesto se puede denominar comunitarista que apunta a la invocación de nuevos movimientos”; por otra parte la invocación de la sociedad civil adquiere “notoriedad política por su inserción en la reorientación estratégica de la izquierda que busca repensar lo popular y buscar otra relación entre lo político y lo social” (Lechner, 1996, 131-133).

A partir de estas connotaciones se podría decir que la “nueva sociedad civil”, surge como una nueva estructura social que emerge en América Latina por los ajustes de las estructuras económica, significa la reorganización de nuevas formas renovadas de acción colectivas que incorporan nuevos puntos de vista y que alude a la ciudadanía en un lenguaje no político y al margen de los sistemas políticos (Lechner, 1996, 131-132).

#### *Fundamentos sociales y de derechos*

Las razones sociales en general y el reconocimiento de los derechos ha sido uno de los aspectos fundamentales que ha movido a la población a demandar la participación ciudadana a lo largo de los países en el contexto internacional, y muy particularmente en América Latina. La exclusión, el crecimiento de la pobreza, la violación de los derechos humanos, el desplazamiento entre otras situaciones han motivado la “explosión social”. Ziccardi, sostiene parafraseando a Marshall que

La participación permite el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones, la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social, que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía (Ziccardi, (S/R): 2).

De manera que ante los logros alcanzados sobre determinado reclamo, la sociedad ha tomado conciencia sobre la importancia de organizarse para insistir ante el estado para exigir respuestas concretas a sus peticiones. Ziccardi afirma que “las comunidades se han organizado para identificar y exigir a las autoridades gubernamentales el restablecimiento de sus derechos sociales, sin embargo la ineficiencia, la burocracia, la falta de asignación de recursos han sido indicadores de la debilidad de la democracia y ha generado la insatisfacción de sus derechos aun cuando están previstos en la Constitución (Ziccardi, (S/R): 2).

Favela y Guillen describen en el marco del análisis de la relación entre “democracia y movimientos sociales” y la “construcción de derechos y prácticas ciudadanas” (Favela y Guillen, 2009:21), que “en los años ochenta se evidencia la aparición de movilizaciones que intervienen en la escena social y política a partir de los referentes culturales e identitarios particulares, como la sexualidad, el género y la etnicidad, ya no solo por la crisis de la representatividad y la eficacia del estado sino que además de las mejoras de las condiciones de vida las protestas se encaminan a mejorar la “gestión social” y abordar temas como el ambiental, la crisis de la globalización, los derechos culturales, participación en el escenario político”(Favela y Guillen, 2009:22).

En este sentido, describen como “el retorno de la democracia liberal como forma legítima de Estado y la institucionalidad; la recuperación de la democracia no solo en un contexto de crisis y estancamiento económico, sino como con un proyecto neoliberal que constituye exclusión e implica el desmantelamiento del precario Estado de bienestar y un ataque a las conquistas concebidas como derechos; aunado a la crisis económica y la modalidad “salvaje” que caracteriza la acumulación capitalista que caracteriza la llamada globalización, han requerido de la acción colectiva para defender los bienes como el agua, tierra, gas, energía, recursos bióticos, de la privatización y mercantilización” (Favela y Guillen, 2009:23).

Finalmente, los aspectos culturales, constituyeron en su momento los más diversos motivos de los actores sociales “para preocupase por el desarrollo de la ciudadanía como una manera de trascender las limitaciones que la elite impuso en la transición, y establecer la reformulación de las demandas populares y la impugnación de

las políticas gubernamentales, en forma de reivindicación de los derechos ciudadanos” (Favela y Guillen, 2009:26).

En este contexto, se hace evidente la aparición de nuevos actores sociales, exigiendo cambios en las políticas públicas y las relaciones del Estado y sociedad, y “los movimientos sociales comienzan a desplegarse en el espacio público alimentados por las diversas situaciones intolerables y enajenantes vividas por los miembros de la sociedad civil ligados a los grupos sociales de mayor vulnerabilidad y ponen en el contexto nacional e internacional nuevos intereses que originan nuevos debates acerca de una nueva alternativa forma de gobierno y un nuevo espacio público para el ejercicio de la participación” (Mayorga y Rojas, 2010).

Al respecto, Genro referido por Fleury, considera que “el paradigma socialista interpreta la crisis como resultado del proceso de dominación que generó la exclusión por un lado, pero también produjo nuevas formas de inclusión en un espacio público no dependiente el Estado”, es decir, generó “una esfera pública no-estatal, auto-organizada y capaz de posibilitar innovación gerencial al crear nuevas formas administrativas, más democráticas, denominadas de cogestión social por ser un ámbito de poder compartido entre Estado y sociedad” (Genro, 1997 en Fleury, 2002).

En tal sentido se pudiera decir que la muchos fueron los motivos que condujeron a que la “participación de la sociedad civil, la “sociedad organizada”, “movimientos sociales”, ciudadanía en general aparecieran en el escenario público exigiendo sus derechos a ser partícipes en todas las decisiones y políticas públicas asumidas por el Estado.

### **Participación ciudadana como proceso social en el escenario publico**

A partir de estos acontecimientos, la participación ciudadana es el resultado de “un proceso social, dinámico, activo, que se realiza de manera organizada por la acción intencionada de individuos para el bien común (...)” (Velázquez y González, 2003: 23), donde se interrelaciona el Estado y la sociedad. Velásquez y González, en función de:

Intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de

mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velázquez y González, 2003: 23).

Esta idea se complementa con los aportes de Ceballos y Edward, que al igual que los autores anteriores consideran que la Participación Ciudadana no solo es “un proceso social, continuo y dinámico” por medio del cual los miembros de una comunidad y sus organizaciones deciden, aportan y participan en la realización del bien común”, sino que además:

Es la actuación de los ciudadanos en actividades públicas, para hacer prevalecer tanto sus intereses sociales, defender y garantizar los derechos colectivos o difusos, a través de mecanismos (estructuras y procesos) idóneas por medio de los cuales el ciudadano es tomado en cuenta en la toma de decisiones por parte de la administración pública en materias que de manera directa le afectan; también puede ser considerada como forma estratégica usada para activar o reactivar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, en aras de afianzar el sistema democrático como forma de gobierno, pues la misma ofrece elementos eficientes y eficaces para democratizar y mejorar la sociedad, dando así, igualmente, legitimidad al sistema democrático (Ceballos y Edward, 2009:46).

Destacan además que la importancia de la participación ciudadana radica en “su capacidad para incidir en los sistemas de organización social y política, como herramienta fortalecedora del régimen democrático y contribuye con el desarrollo de un clima general de solidaridad, responsabilidad y trabajo afianzando de igual forma valores de conciencia ciudadana” (Ceballos y Edward, 2009:46).

En este orden de ideas es muy amplio las consideraciones que se le puede dar a la participación ciudadana, sin embargo se pudiera destacar como aspectos fundamentales: la intencionalidad colectiva para agruparse; la participación en actividades públicas para demandar la solución de problemas comunes; La interrelación con el estado para la búsqueda de soluciones conjuntas, y donde a mi criterio uno de los avances obtenidos en la nueva concepción de la participación ciudadana es el reconocimiento por parte del Estado las capacidades de los ciudadanos para resolver sus problemas y no considerarlos como parte del problema, así como el auto reconocimiento de la sociedad sobre sus capacidades, potencialidades y responsabilidades en la vida socio política de la nación.

En este sentido se pudiera estar en presencia de una participación ciudadana que profundiza la nación de la democracia desde una visión “participativa, activa y protagónica” haciendo alusión a cómo se maneja este término en la nación venezolana.

### **Participación para profundizar la Democracia participativa**

En este orden de ideas, Cunill, considera que el tema de la participación ciudadana “es el resultado del debilitamiento de la democracia representativa, por tanto la participación ciudadana se comprende desde dos posiciones: El primero “como un medio para profundizar la democracia por cuanto pasa por redefinir las fronteras entre lo público y lo privado, acentuar la necesidad de autoorganización de la sociedad civil a partir de una crítica del papel del Estado regulador y que se inserta en un discurso sobre la democratización que tienen como norte el crecimiento del poder de la sociedad civil” (Cunill, 1991: 38).

Por otro lado se pudiera entender la participación ciudadana “como un medio de socialización de la política en tanto supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del estado con los sujetos sociales, es decir, implica la actividad pública respecto de interés colectivo, donde los individuos “ciudadanos” toman parte de “alguna actividad pública (Cunill, 1991: 39-44).

Por tanto, sostiene Cunill, quedan excluidos de este fenómeno tres temas como la participación social, comunitaria y política. Se excluye la participación social por cuanto se trata de:

Agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales (...); la participación social enunciaría la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo de asociación (...) se supone que los individuos se relacionan no con el estado, sino con otras organizaciones sociales (Cunill, 1991:44-45)

Mientras que la participación comunitaria:

No implica “de suyo” interactuar con el Estado, dado que (...) puede suponer que tiene una relación con el Estado pero que tiene un impulso meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva son ejecutados por ciudadanos mismos, (...) vinculadas a su vida más inmediata. El término de participación ciudadana está vinculado al desarrollo comunitario” (Cunill, 1991: 45)

La participación política también se excluye del tema de la participación ciudadana, por cuanto la participación política permite el reconocimiento de “interés públicos” distintos

a los “interés particulares radicados en la sociedad civil”, y se entiende por participación política como:

La intervención de los ciudadanos (...) a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamento, consejos municipales y cualquier otro tipo que represente procesos globales de una comunidad política u ordenamiento general como tal como municipio, provincia, la región o estado” (Cunill, 1991: 49-50).

### **Participación Ciudadana Institucional**

La concreción de los derechos de la ciudadanía de ejercer su derecho a participar, requiere la voluntad política por parte del Estado para de incentivar y crear los espacios para la participación activa y toma de decisiones. Ceballos y Edgard agregan que “al mismo tiempo se requiere que se desarrollen instituciones con sentido social y de bien común que responden a las necesidades de la población (Ceballos y Edward, 2009:46).

Ziccardi, por su parte hace ciertas consideraciones a las instituciones creadas por el estado para la participación, al respecto señala que la existencia de instituciones que atiendan el tema de la participación no es garantía de que los ciudadanos sean partícipes calificados en este proceso, de manera que se afecta la verdadera función para el cual fueron creadas, por lo que antes estas desviaciones siempre se ha mantenido las lochas de las sociedades para que realmente se apertura el espacio público e instituciones a valorar el debate y las diversidad de criterios para la búsqueda de consenso y la solución de sus problemas:

El crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, estas formas de participación sólo han sido intentos de legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local, como por las instancias del gobierno. Frente esta situación, durante varias décadas, la forma de relación de las organizaciones sociales autónomas y de las instituciones del estado fue de enfrentamiento y lucha, (solo que) recientemente, la apertura democrática ha permitido que se valore el debate, las posiciones plurales y la búsqueda de consensos entre las partes, para buscar soluciones a los graves problemas que presentan las ciudades (Ziccardi, S/R: 3).

Actualmente América Latina se ha dado apertura a nuevas formas e instancias de participación institucional, (refiriéndonos a los mecanismos del estado para garantizar la participación ciudadana en el espacio público) como son los referéndum, las consultas

públicas, los consejos de participación, entre otros. Frente a esta realidad, Schneider y Welp, sostienen que la aparición de nuevas instancias participativas responden a la “demanda ciudadana y la percepción de una crisis profunda de las instituciones representativas lo cual ha hecho necesario la aplicación de “estrategias democráticas transformadoras” que ha requerido de diseños institucionales de participación ciudadana en agenda, decisiones y políticas, definidas como Participación Ciudadana Institucional (Schneider y Welp, 2011: 22).

Para estas autoras, la Participación Ciudadana Institucional, presentan diversas características, en cuanto a los sujetos que participan, al mecanismo de participación y al momento de participación.

Schneider y Welp sostienen respecto “a quién participa”, que esta característica viene dado por la cualidad del participante:

Varía el sujeto habilitado para participar (que puede ser el habitante de un distrito, asociaciones y/o ciudadanos con derecho a voz y voto) y el mecanismo por el que se establece esta participación (puede ser abierto y voluntario, con exigencia de registro, electo por otros ciudadanos o electos por los gobiernos) (Schneider y Welp, 2011: 27).

En cuanto el cómo, “el tipo de participación puede ser pasiva (limitada a recibir información), consultiva, deliberativa y decisoria pudiendo estas modalidades combinarse” (Schneider y Welp, 2011: 27).

Respecto al cuándo, se refiere al momento es que esta institución se activa, al respecto Schneider y Welp, señalan:

El origen o proceso de activación de la institución participativa varía según se encuentre altamente institucionalizado (regulado por normas locales o nacionales) que establecen en qué circunstancias deben activarse. Depende de la voluntad política del gobierno o órgano legislativo o (con o sin marco normativo que lo reglamente) o según pueda ser convocado por la propia ciudadanía (bottom up) (Schneider y Welp, 2011: 27).

A partir de esta caracterización, Schneider y Welp sostienen que la Participación Ciudadana Institucional “se agrupa en tres tipos de instituciones: deliberativas, de participación semirepresentativa y de participación directa. La principal diferencia entre estas es quien participa y pueden implicar la deliberación o toma de decisión abierta a todos los ciudadanos sobre temas seleccionados por los gobiernos y en un ámbito

limitado de intervención; pueden realizar consultas a órganos semirepresentativos sobre políticas sectoriales o actuaciones ligadas a subunidades territoriales (consejos vecinales, consejos sectoriales); pueden permitir una participación autónoma y no controlada por el gobierno como el caso del referéndum” (Schneider y Welp, 2011):

Para que esta participación ciudadana sea efectiva y garanticen debe existir voluntad política y garantías institucionales por parte del Estado así como el compromiso de asumir responsabilidades por parte de la ciudadanía, como sostiene Ziccardi quien considera “(...) debe existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia (...) que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos” (Ziccardi 1998 en Ziccardi S/R:3).

### **Participación ciudadana en las políticas públicas y el desarrollo de las comunidades.**

En el marco de esta discusión de participación institucionalizada, la actividad planificadora de los entes gubernamentales es de suma importancia, ya que debe considerar los nuevos desafíos tecnológicos, informáticos y de comunicación, por lo que de acuerdo con Elizalde, los Estados deben “(...) replantear o definir de un modo distinto de las políticas públicas destinadas a impulsar el desarrollo y la organización productiva de los países de América Latina” (Elizalde, 2003:05) y frente a estas nuevas realidades “la administración pública tiene nuevos desafíos en un mundo global (...) y requiere de un nuevo tipo de gestión” (Elizalde, 2003:07), que promueva “cambios simultáneos y coordinados en otros ámbitos de la administración pública, como en la formulación de políticas y la planificación estratégica, la gestión y supervisión fiscal y los sistemas de evaluación” (Elizalde, 2003:13).

Las políticas públicas entendidas como las “decisiones y acciones que realiza el Estado en sus diversos niveles con la finalidad resolver las cuestiones socialmente problematizadas tienen su origen en la toma de posición de decisores políticos con una orientación político-ideológica” (Oszlark, 2009:2), que presupone además según Persons “la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente

individual, sino colectiva. Donde además lo público comprende aquella dimensión de la vida humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Persons 2007:37).

De acuerdo con Lahera dentro del sistema de las políticas públicas se distinguen cuatro etapas: “ (...) origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas” (Lahera, 2000:10) y sostiene además que para su implementación requieren de una planificación, “como un método de intervención para producir cambios (...)” (Lira, 2003:07).

En los últimos años en la administración pública, la planificación se le ha dado carácter de estratégica “para definir lineamientos y metas con la finalidad de lograr el desarrollo territorial” (Elizalde, 2003:13) Entendiendo el desarrollo territorial desde la perspectiva rural como:

Un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. Que se sustenta en que el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente, donde el territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o al menos posible) para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en el interior y entre todos y el “mundo externo” en función de los proyectos y objetivos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender (Schejtman y Berdegué 2004:32).

Cuando se trata de establecer estrategias de planificación para el impulso del desarrollo de un determinado territorio, hay quienes consideran como en el caso particular de Berbejillo, que deben tomarse en cuenta “las particularidades de los territorios que se ven afectadas por nuevas dinámicas globales como la globalización política, económica y cultural que redefinen el nuevo contexto mundial, por lo que se despliega un conjunto de los sistemas globales que crece a pesar de la dispersión y la distancia, y tienen una fuerte incidencia también en las sociedades aumentando la complejidad de los territorios” (Berbejillo, 1994).

Berbejillo sostiene además que “los territorios no escapan de los sistemas globales de producción, valorización y consumo de bienes culturales fuertemente apoyados en medios masivos de comunicación” por tanto “los territorios locales (sociedades territoriales), aparecen como receptores pasivos frente a esta expansión de la oferta global, al mismo tiempo que también se fortalecen los particularismos (étnicos, religiosos, regionales) que viene a replantear el concepto de identidad como un factor

clave en la movilización de energías colectivas en favor del desarrollo local o regional” (Bervejillo, 1994).

En vista de lo planteado, considera Bervejillo que “es necesaria la redefinición del sujeto de la planificación, que pasa a ser un sujeto múltiple, formado por actores de la economía, de la sociedad civil y del gobierno” (Bervejillo, 1994)

En este proceso de la planificación estratégica y territorial, la interrelación de los dos actores: el Estado y la sociedad civil, en un espacio determinado, es clave para avanzar en “la construcción de mecanismos de financiamientos flexibles, integración entre agentes públicos y privados, innovación en las formas de gestión y organización productiva y para adoptar una visión estratégica del problema de desarrollo” (Elizalde, 2013:13) y para abordar temas de interés social y colectivo, siendo el “espacio local” quizás el más importante debido a la “proximidad” de los actores, haciendo referencia a lo expresado por Guillen et al: “la participación requiere un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado, (...) donde afiance ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para manifestarse y ejercer sus derechos” (Guillen et al, 2009:181).

Posición que es también se ve reforzado por Ziccardi cuando expresa que el “ámbito local es donde el ejercicio de la ciudadanía tiene posibilidades de ser más efectiva porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano” (Ziccardi, (S/R):2).

### **Perspectiva de la participación comunitaria indígena y su relación con la participación ciudadana**

El derecho a la participación, ha sido uno de los derechos que con mayor ahínco han exigido los pueblos y comunidades indígenas, debido a múltiples decisiones inapropiadas tomadas por los Estados hacia las poblaciones indígenas. Este derecho universal consagrado en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art 21), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art.20), El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ( Art.25) y la Convención Americana de Derechos Humanos (Art.23), sentaron las bases de lucha para que estos pueblos originarios desarrollaran una serie de acciones a nivel

internacional exigiendo su necesaria participación, las cuales fueron recogidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, (Art. 7.1) y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (Melo, 2006: 24).

La participación como un derecho, como proceso social, dinámico, continuo, integral que permite el debate de ideas y la proposición, la intervención de actores sociales en el espacio público que solo estaba destinado al Estado y que rebasa el sufragio como elemento democrático también fueron establecidos en el Convenio 169 de la OIT para garantizar la participación de los pueblos indígenas mediante el derecho a la Consulta.

El derecho a la Consulta Previa “constituye un mecanismo a través del cual la ciudadanía ejerce su derecho a participar en la formación de la voluntad estatal, que se concreta en las políticas públicas que afecta de manera actual o potencial, positiva o negativa, el pleno ejercicio de los derechos” (Melo, 2006: 24) y que como mecanismo del ejercicio del derecho a la participación “se configura como un mecanismo clave de participación social en la definición de las políticas públicas, con impactos sociales, y su desarrollo en el plano jurídico y conceptual que ha venido enmarcándose en el ámbito de los derechos ambientales y colectivos de los pueblos indígenas” (Melo, 2006: 27).

También se dice que el ejercicio de este derecho está asociado a los derechos sobre sus territorios y a la manera particular de entenderlo, lo cual ha generado innumerables debate en escenarios internacionales, debido al significado holístico y los valores ancestrales que este encierra. Para los pueblos y comunidades indígenas el territorio se entiende a partir de las declaraciones de Andy:

El territorio son espacios que compartimos con otros seres vivos, en una situación evolutiva como garantía de la sustentabilidad mutua, es la libertad incondicional para las manifestaciones de nuestra espiritualidad, culturas y tradiciones. No se puede pensar en un desarrollo sustentable sin pensar en el vínculo que tenemos con sus montañas, aguas tierras bosques, subsuelos, cielos, donde identificamos nuestra existencia y provenimos para la vida diaria y futura, es la riqueza heredada por nuestros ancestros y provenimos para la vida diaria y futura. Es la riqueza heredada por nuestros ancestros y que estamos obligados a dejar para nuestros descendientes (Andy, 2004, en COICA, 2005:147)

La forma como es planteada su modelo de desarrollo, reconoce la importancia de su identidad como portadores de una cultura ancestral que ha permanecido por muchos años y que no están dispuestos a olvidar, al contrario se trata de revitalizar, fortalecer, preservar mediante políticas públicas acordes con estas realidades.

A partir de estas nociones, la agenda de los pueblos indígenas se ha dirigido a exigir su necesaria participación para orientar las decisiones del gobierno hacia la construcción de un modelo de desarrollo que tome en consideración sus culturas y territorio, que son de vital importancia para su subsistencia como pueblos y que han denominado desarrollo con identidad, que se sustenta “en su organización social, política y modelo económico en la colectividad, vida comunitaria y en la convivencia armónica de la naturaleza (...)” (Fondo indígena, 2007:7)..

Al caracterizar el modo de participación de las comunidades indígenas, se puede evidenciar que se trata de procesos que tienen objetivos comunes a la participación ciudadanas. Para los pueblos y comunidades indígenas la participación comunitaria es proceso tradicional y cultural de las familias, forma parte de su organización social y política con la finalidad de aunar esfuerzos para alcanzar el bienestar común, que se caracteriza por ser un proceso voluntario, consiente, responsable y organizado, que se rige por los principios indígenas y normas de convivencia determinadas.

Este proceso, la organización comunitaria y sus autoridades juegan un papel esencial por cuanto es responsabilidad de éstos aplicar las normas de convivencia, así como gestionar ante las autoridades correspondiente la solución de los problemas, asumiendo responsabilidades para la participación los pueblos y comunidades indígenas en distintos niveles y ámbitos de la administración pública y especialmente en el área de la planificación y gestión de las políticas públicas, enmarcados en los derechos de participación conquistados por estas comunidades.

De manera que actualmente la participación comunitaria en los pueblos y comunidades además de ser suyo la solución de problemas comunitarios ahora asume el rol de interactuar con el Estado para plantear sus necesidades y ser parte de las soluciones, lo cual puede ser posible por la obligatoriedad que impone la constitución al estado de procurar la participación y el deber y el derecho que tienen la sociedad de participar. Entonces la existencia de mecanismos institucionales para la participación

ciudadana, es el espacio creado por el estado para procurar que los ciudadanos sean parte de las decisiones, en una estrategia para fortalecer la democracia.

## **CAPITULO II**

### **LOS CONSEJOS COMUNALES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI**

En Venezuela los consejos comunales fueron creados en el año 2006, como unas de esas propuestas “estratégicas transformadoras”, tras un largo proceso por mejorar el sistema gestión de las políticas públicas a través de la participación activa y protagónica de las comunidades.

López, destaca que en Venezuela a partir del 1989, se introduce un cambio dentro de la tendencia de la descentralización al permitir la elección de los alcaldes y gobernadores, sin embargo esto no resolvió el problema de la participación que exigía la sociedad. López continua describiendo que “entre 1990 y 1998 se establecieron algunos mecanismos y leyes orientados al proceso de descentralización y a la búsqueda de la coordinación de acciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, destacándose entre otros, la “Ley de Fondo Intergubernamental para la Descentralización” (FIDES) y la “Ley de Asignaciones Económicas Especiales” (LAEE), sin que se dieran respuesta al reclamo democrático de la población, que seguía excluida del sistema político” (López, 2011).

No fue sino hasta el año 1999, que la Participación Ciudadana ha adquirido carácter constitucional, consagrándose así como uno de los elementos primordiales para el ejercicio de la democracia participativa y protagónica, un derecho y un deber de los ciudadanos y ciudadana, una obligación del Estado y un requisito para la gestión de las políticas públicas, estos preceptos constitucionales son las bases pilares que sustentaron el nacimiento de los *Consejos Comunales*, como mecanismo de participación ciudadana.

#### **Bases Constitucionales, legales y políticas de la Participación Ciudadana en Venezuela**

La Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en el Título III: “Derechos Humanos y Garantías y de los Deberes, Capítulo IV: De los derechos políticos y del referendo popular: Sección primera: de los derechos políticos”, se sienta las bases constitucionales y legales para la participación del “pueblo” organizado de manera directa e indirecta, institucionalizada o no y consagra el protagonismo del pueblo venezolano en la gestión de las políticas públicas, como un

instrumento para alcanzar el desarrollo individual y colectivo, consagrando a su vez la obligatoriedad del Estado para facilitar el ejercicio del mismo. El Artículo 62 de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela establece:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela 1999).

En el Capítulo X de la referida carta magna, referido a los Deberes, consagra la participación ciudadana como una estrategia para la convivencia y la paz social, como un deber para todos los ciudadanos y ciudadana a partir de su participación política, civil y haciendo especial énfasis desde el ámbito comunitario, en este nivel la participación ciudadana cobra mayor relevancia y ya no solo se deja a potestad del estado sino que se involucra a la ciudadanía, en tal sentido el artículo 132 establece:

Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social (Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela 1999).

Para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana, también establece los espacios para generar un proceso de descentralización mediante la transferencia de competencia del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Para ello se ha previsto la creación de diversos entes en diferentes niveles para permitir el acceso a los espacios al pueblo organizado como consejos comunales, organizaciones sociales, organizaciones indígenas, entre otros manifestando con ello la voluntad política del estado de incorporar a nuevos actores en el sistema de planificación y coordinación de las políticas públicas.

En este sentido se ha creado el sistema institucional de planificación y gestión de políticas públicas, donde el Estado busca garantizar la participación de la sociedad organizada como detentador del “poder popular” en las diferentes instancias públicas a la par de los alcaldes, gobernadores, concejales, legisladores, diputados y ministros. En este orden de ideas a nivel nacional se encuentra el “Consejo Federal de Gobierno”, a

nivel Estatal: el “Consejo Estatal de Políticas Públicas” y a nivel municipal: los “Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas” y los consejos comunales también entran a formar parte de estas estructuras en la medida que participan como organizaciones sociales. Las distintas leyes aprobadas como: “Ley Orgánica del Poder Popular”, “Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular”, “Ley Orgánica de las Comunas”, “Ley Orgánica de Contraloría Social”, “Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal”, “Ley Orgánica de los Consejos Comunales”, “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno”, entre otras constituyen una sólida plataforma de la consolidación del poder popular.

La *ideología política* que caracteriza la apertura de estos “espacios institucionales para la participación ciudadana” en el país se han ido desarrollando con el transcurso de los 14 años de gobierno que ocupó el Presidente Hugo Chávez, en el marco una política incluyente de nuevos actores y nueva manera de entender la gestión de las políticas públicas en general, con la finalidad de alcanzar la “mayor suma de felicidad de los ciudadanos”. Planteamiento que ha sido establecido en los distintos programas de gobierno.

El “Primer Programa de Gobierno” (1999-2000), luego en las “Líneas Generales del Plan Desarrollo Económico y Social de la Nación” (2001-2007) y el “Primer Plan Socialista” conocido como “Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013”, el tema de “la participación ciudadana” ha sido uno de ejes centrales y fundamentales a partir del cual se ha impulsado el diseño de políticas públicas estratégicas

El Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013), concibe no solo un modelo de desarrollo basado únicamente en el crecimiento económico, sino que se sustenta en “un modelo de desarrollo económico y social que reconoce la importancia del desarrollo humano, la soberanía nacional y el reconocimiento de las necesidades populares”, por lo que en siete líneas estratégicas de acción orienta las políticas públicas para la construcción de lo que se ha denominado el “Socialismo del Siglo XXI” y que se apoya en la participación del pueblo soberano como detentador del “poder popular”. Estas líneas estratégicas son:

- 1) *Nueva Ética Socialista*, propone la refundación de la Nación Venezolana, mediante la fusión de los valores y principios más avanzados de las corrientes humanistas del socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar;

- 2) *La Suprema Felicidad Social*, se entiende a partir de la construcción de una estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, humanista y endógeno;
- 3) *Democracia Protagónica Revolucionaria*, se persigue a través de la consolidación de la organización social, la transformación de la debilidad individual en fuerza colectiva;
- 4) *Modelo Productivo Socialista*, busca la eliminación la división social, su estructura jerárquica y la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la producción del capital;
- 5) *Nueva Geopolítica Nacional*, persigue la modificación de la estructura socio-territorial de Venezuela y la articulación interna del modelo productivo, a través de un desarrollo territorial desconcentrado, definido por ejes integradores, regiones programa, un sistema de ciudades interconectadas y un ambiente sustentable;
- 6) *Venezuela: Potencia Energética Mundial*, posibilita una estrategia que combina el uso soberano del recurso con la integración regional y mundial;
- 7) *Nueva Geopolítica Internacional* como política para la construcción de un mundo” (Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013).

La “participación ciudadana” dentro de este Proyecto, se enmarca en la quinta línea estratégica: “Nueva geometría del Nacional, que en coordinación con las demás líneas estratégicas como la “Democracia Protagónica Revolucionaria” buscan alcanzar el “pleno desarrollo humano”.

### **Marco político de los consejos comunales**

El enfoque participativo previsto en la Constitución venezolana, propició políticas, leyes y modalidades participativas que cambiaron la concepción en la gestión pública a partir de la incorporación de nuevos actores,

En una primera etapa el Gobierno apoyó la apertura de espacios de cogestión, mediante la acción mancomunada de ciudadanos, comunidades organizadas y funcionarios públicos, a los fines de resolver los agudos déficits en derechos humanos y servicios públicos básicos que padecen la mayoría de los pobres del país. Se perseguía que la participación facilitara las condiciones para el empoderamiento popular, sin embargo, sostiene López que esta intención del Gobierno venezolano, no cumplió con las expectativas esperadas por lo que en el marco de nuevas elecciones presidenciales (2005) se emprendió una nueva forma de participación ciudadana: los Consejos Comunales (López, Ponencia 2011).

Sostiene López, que los consejos comunales en sus inicios aparecen en la Constitución venezolana, como entes ligados a los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), que son instituciones participativas a nivel municipal. Los CLPP, tuvieron una vida muy corta ya que el año 2002 se estableció el marco legal de funcionamiento de éstas y en el año 2006 el ejecutivo nacional comenzó a promover con mayor fuerza los consejos comunales (López, Ponencia 2011).

Para esta investigadora, los Consejos Locales de Planificación Pública, no tuvieron éxitos, ya que los alcaldes y los gobernadores se negaron a activarlos y transferir recursos. Vista que no prosperó la participación ciudadana al nivel municipal con los CLPP, el gobierno nacional, y particularmente el Presidente Chávez, empezó a dar énfasis en la promoción al micro nivel de los consejos comunales, que hasta entonces había sido ignorada (López, Ponencia 2011).

Harnecker, sostiene que los consejos comunales “forman parte de una estrategia del gobierno nacional, que constituyen un mecanismo para fortalecer la democracia participativa, que fundamenta en crear espacios apropiados a partir de la descentralización y la desconcentración administrativa, presupuestaria y política” (Harnecker: 2008).

Los consejo comunales, de acuerdo a esta autora, constituyen “una estrategia de participación territorial local, que no solo resuelve problemas materiales sino que se fundamenta en una concepción donde el punto de llegada es el pleno desarrollo humano” (Harnecker, 2009:7). En ese sentido, “la participación se convierte en una herramienta para derrotar la exclusión política [...] y al ejercer plenamente su ciudadanía, la gente recupera el verdadero sentido de la democracia, [...] el poder para el pueblo y del pueblo” (Harnecker, 2009:7-11).

Desde esta percepción, la participación ciudadana “se concibe dentro de la democracia participativa y protagónica, como “una práctica que debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público, abriendo espacios de encuentro entre los ciudadanos y sus gobiernos, posibilitando el desarrollo de políticas públicas altamente relacionadas con las expectativas y necesidades de la gente” (Harnecker, 2009:7-11).

Por otra parte, existen autores que consideran que el marco legal de los consejos comunales “los hace percibir como organizaciones cuasi-estatales, formando parte del

proceso de re-centralización de la administración pública y concentración de poderes en el Presidente” ya que si bien estaban contemplados en la Ley de los Consejos Locales de Planificación, su tratamiento por separado “genera un quiebre de su articulación con el gobierno Local y abre una directa vinculación y dependencia al Presidente” (López, 2011:6).

López considera que los consejos comunales responden a “una forma de gobierno populista” (López citada en Goldfrank 2011:46), mientras que Canache sostiene que “se trata de una estrategia del gobierno para captar adeptos a su ideología política y de alguna manera mantener el clientelismo” (Canache citado en Golfrank 2011:46).

Así mismo autores como Lovera, y García-Guadilla en Goldfrank, se muestran preocupados por cuanto ven en los consejos comunales “como la pérdida de la autonomía de los movimientos sociales venezolanos”, así también consideran que los consejos comunales son “usados políticamente para usurpar competencias y recursos de los gobiernos municipales y estatales, por lo que socavan las instituciones democráticas representativas” (Goldfrank 2011: 41-55).

En cuanto al número de consejos comunales existentes en el país, se pudiera decir de conformidad a las declaraciones de la viceministra de participación Comunal del Poder Popular para las Comunas y Protección, Godoy, existen 44 mil 410 Consejos Comunales que hacen vida en todos los estados y municipios del país, como parte de las políticas del Gobierno Bolivariano destinadas al empoderamiento del pueblo y más de un millón y medio de voceros y voceras que trabajan de manera activa y voluntaria (Godoy 2013, entrevista Venezolana de Televisión).

### **Fundamento legal de los Consejos Comunales y proceso de conformación**

Los “Consejos Comunales” se sustentan en las disposiciones constitucionales que pregonan como principio la democracia participativa y protagónica y el deber del Estado de promoverla y funcionan actualmente bajo la dirección del Ministerio del Poder popular para las Comunas y Movimientos Sociales.

La “Ley Orgánica de los Consejos Comunales” fue promulgada en el año 2006 y reformada en el año 2010. Esta Ley regula la conformación, organización y

funcionamiento de los consejos comunales en todo el territorio nacional como instancias de participación ciudadana y el artículo 1 de la referida Ley los define como:

Instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social (Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

Los consejos comunales para su conformación deben cumplir con ciertas formalidades para ser reconocida como tales, de acuerdo al artículo 4, numeral 3 de su Ley, en primer lugar se requiere tomar como referencia el número de familias, para ello la Ley determina que en el ámbito urbano se requiere entre ciento cincuenta y cuatrocientas familias; en el ámbito rural a partir de veinte familias y *“para las comunidades indígenas a partir de diez familias”* ( Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

Para la conformación de un consejo comunal el artículo 6, establece que primero se deben *“conformar un equipo promotor, encargado de convocar a la primera asamblea de ciudadanos y ciudadana, elaborar un censo demográfico y socioeconómico, un croquis la comunidad y convocar a la primera asamblea de ciudadanos y ciudadanas”* (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010). }

De acuerdo al artículo 7, la primera asamblea de ciudadana y ciudadanos debe *“estar conformada por un mínimo del 10% de los habitantes de la comunidad que tendrán la responsabilidad de elegir a tres personas para el equipo electoral provisional que deberá regir el proceso de elección de los miembros del primer consejo comunal”* (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010)

Los, artículo 9 y10, señalan que para la constitución definitiva del consejo comunal está bajo la responsabilidad del equipo promotor y del consejo electoral provisional, quienes conjuntamente *“convocan a la asamblea constitutiva comunitaria, el cual debe estar contar con la participación de 30% de los habitantes mayores de 15 años censados electoralmente para elegir a sus voceros o voceras en primera convocatoria y 20% en segunda convocatoria y elegir a los voceros y voceras que conformaran las comisiones de trabajo”* ( Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010). (LOCC:2010).

En cuanto a la postulación y elección de los voceros, se establece que “en los pueblos y comunidades indígenas la postulación y elección de los voceros y voceras se hará según lo previsto en esta ley y tomando en cuenta su uso, costumbre y tradiciones” (Artículo 11, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010). Lo que significa que no la elección de estos voceros, esto dependerá de la cultura de cada pueblo y comunidad aplicable a tales fines.

Los miembros integrantes de estos consejos comunales son llamados voceros y voceras quienes son voluntario, no remunerados, quienes duran dos años en el ejercicio de sus funciones, (a menos que sean revocados por mandato popular) y pueden ser reelectos (Artículo 12 y 13, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

Los consejos comunales, para su definitivo reconocimiento deben registrarse ante el registro público respectivo y ante el órgano ejecutivo competente y con ello poder acceder a los diversos programas que ofrece el gobierno.

El presupuesto que es aprobado a los consejos comunales viene dado por una cantidad que está bajo la discrecionalidad del Presidente de la República decidido en Consejo de Ministro, de allí que tenemos que en el 2006, el presupuesto inicial aprobado era de treinta mil bolívares fuertes (30.000,00 BsF) para cada proyecto. Para el año 2007 esta cantidad fue aumentada a ciento veinte mil bolívares fuertes (120.000,00 BsF), aproximadamente diecinueve mil con cuarenta y siete dólares americanos (19.047,00 \$)<sup>4</sup>.

Además de los recursos asignados por el ejecutivo nacional, la se contempla que otras instancias y niveles de gobierno asignen presupuestos a los consejos comunales, como son las gobernaciones (nivel regional), alcaldías (nivel local). Así mismo se contempla “el financiamiento del “Fondo Intergubernamental para la Descentralización” (FIDES) y de las “Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos,” de los recursos que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado, los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos y los provenientes de donaciones, entre otros” (artículo 47, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

---

<sup>4</sup> Calculados a la tasa 6.30 Bsf por dólar.

## **El Proceso de participación popular en los consejos comunales**

La “Ley Orgánica de los Consejos Comunales”, en el artículo 19, establece que la estructura de los consejos comunales está subordinada a la voluntad popular y establece:

A los fines de su funcionamiento, el consejo comunal está integrado por:

1. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del consejo comunal
2. El colectivo de coordinación comunitaria
3. La Unidad Ejecutiva
4. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria
5. La Unidad de Contraloría Social” (Artículo 19, (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

*La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas* del consejo comunal, constituye “(...) la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular” y sus decisiones son tomadas por mayoría simple y son de carácter vinculante y está conformado por “(...) los y las habitantes de la comunidad mayores de 15 años” (Artículo 20, Artículo 21, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

Dentro de las funciones de esta Asamblea están “aprobar el plan comunitario, los proyectos comunitarios ejercer la contraloría social, aprobar normas de convivencia, aprobar la creación de comités de trabajo, elegir y revocar voceros” entre otras (Artículo 2, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

*El colectivo de coordinación comunitaria*, es la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento de las Unidad Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria y la Unidad de Contraloría, en tal sentido cumple funciones de coordinación para impulsar las distintas actividades y trabajos que requiera la comunidad, así como funciones de contraloría social. Dentro de sus funciones específicas esta la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral, dar seguimiento a las decisiones de la Asamblea, promover la capacitación de los voceros y las voceras, entre otras (Artículo 25, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010)

*La Unidad Ejecutiva*, se encarga de “promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad” (artículo 27, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010), así como ejecutar las decisiones de la Asamblea de

ciudadanos. Esta instancia, está conformada por las distintas áreas de trabajo o comités definidas por la ley referidas a “salud, tierra urbana, vivienda y hábitat, economía comunal, seguridad y defensa integral, medios alternativos comunitarios, recreación y deportes, alimentación y defensa del consumidor, mesa técnica de agua, mesa técnica de energía y gas, protección social de niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, educación, cultura y formación ciudadana, familia e igualdad de género. Igualmente la norma no establece limitaciones, sino que deja a disposición de la comunidad constituir áreas de trabajo de conformidad a sus necesidades. En cuanto a los consejos comunales en comunidades indígenas prevé que de acuerdo a su realidad sociocultural pueden crearse comités las referidas a la “demarcación de tierras en hábitat indígenas, medicina tradicional, educación propia e intercultural bilingüe e idiomas (artículo 28, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

*La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria*, es “la instancia de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales” que funcionará de acuerdo a “las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas” y está integrada por “cinco habitantes de la comunidad electos en un proceso de elección popular” (Artículo, 30, 31, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010)

*La Unidad de Contraloría Social*, es la instancia para “realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del Consejo Comunal, integrada por cinco personas electas en proceso electoral”. (Artículo 33, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010) Realiza funciones contraloras sin menoscabo que la asamblea también pueda ejercer su propia vigilancia y contraloría sobre el funcionamiento de las distintas instancias del consejos comunal.

Los consejos comunales como instancias de participación, articulación e integración entre ciudadanos y organizaciones sociales realizan sus actividades a través de un proceso tomado del ciclo de las políticas públicas, con la diferencia que estas son realizadas por los y las ciudadanas organizadas, tal proceso se ha denominado: Ciclo Comunal.

El *ciclo comunal* se describe como “(...) un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades

comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como expresión del poder popular que se realiza a través de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social” (Artículo 44, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010)

Estas fases se interrelacionan entre si y están desarrolladas en el artículo 45 de la siguiente manera:

1. *Diagnóstico*: (...) caracteriza integralmente a las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.
2. *Plan*: es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.
3. *Presupuesto*: (...) comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral.
4. *Ejecución*: esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.
5. *Contraloría social*: esta fase es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo integral y en general todas las acciones realizadas por el consejo comunal (...) (Artículo 45, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2010).

Dentro de régimen de planificación de las políticas públicas, los consejos comunales han alcanzado tal importancia por el poder popular que manejan que forman parte del “Sistema Nacional de Planificación” (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 2010) y tienen una representación (vocero o vocera) en el “Consejo Local de Planificación Pública”, el “Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas” y el “Consejo Federal de Gobierno”. Así mismo son la base para avanzar hacia la constitución de las llamadas “comunas”, que es la mancomunidad de consejos comunales para ejercer el autogobierno y desarrollar proyectos socioproductivos de grandes proporciones.

### **Los consejos comunales y las comunidades indígenas.**

Los consejos comunales dentro de las comunidades indígenas, han sido objeto de debate por parte de las organizaciones indígenas que defienden la participación activa y protagónica de los pueblos y comunidades indígenas en las políticas públicas a través de sus organizaciones tradicionales, que han sido reconocidos por las leyes nacionales y los cuales deben ser fortalecidos por mandato legal.

Sin embargo a pesar de estas posiciones los consejos comunales han sido asumidos como otra forma de participación de las comunidades indígenas en Venezuela. Estas nuevas formas de participación deben conformarse de acuerdo a las disposiciones legales correspondientes, diferenciándose de los consejos comunales en áreas urbanas y rurales, por el número de familias necesarias para su conformación, los mecanismos de postulación y elección de los voceros y voceras los cuales deben ser de acuerdo a sus tradiciones y costumbres, así como las comisiones de trabajo a conformar que deben responder a las realidades socioculturales de la comunidad.

Algunas apreciaciones realizadas por Sarmiento en el marco del seguimiento que realiza el Centro de Educación y Promoción de la Autogestión Indígena (CEPAI) en el estado Amazonas en los municipios Manapiare y Atabapo, considera que los Consejos Comunales en las comunidades indígenas responde a un “proceso inédito la historia política de Venezuela y más aún en los pueblos y comunidades indígenas. La estructura de los consejos comunales aun cuando plantea una estructura horizontal y flexible, (...) no se corresponde al modo organizativo interno y la forma de vida de las comunidades indígenas” (Sarmiento citado en Bello, 2011:230-231).

Así mismo sostiene que el proceso de legalización del consejo comunal ante las instancias correspondientes resulta complicado desde el momento en que deben trasladarse una comisión de voceros y voceras a la capital del Estado lo cual genera gastos por la permanencia prolongada de los voceros y voceras en la ciudad debido a la gran número de consejos comunales que acuden a esas instancias.

El autor también hace mención de los posibles elementos negativos observados de los consejos comunales en las comunidades indígenas como el proceso contable y de rendición de cuentas que les resulta complicado realizar; así también considera que los consejos comunales en comunidades indígenas está siendo sometido a una “cacería” por parte de algunas empresas, ya que hay una persecución para que el proyecto aprobado

sea otorgado para su ejecución a determinadas empresas privadas lo cual termina castrando la idea de autogestión de las comunidades y en algunos caso dejan las obras inconclusas.

Así mismo, Sarmiento considera que la propuesta del Poder Popular no contempla las instancias organizativas que ya existían en las comunidades y que constituyen conquistas organizativas (...), que en ocasiones pretende suplir a las autoridades tradicionales indígenas , en vez de realzarlas e incorporarlas; en algunos casos el ingreso de las partidas importantes de dinero para desarrollar proyectos comunitarios, llegan a constituirse un elemento que agudiza la división y la convivencia en la comunidad (Sarmiento citado en Bello,2011:230-231)

Sarmiento también resalta que dentro de los aspectos positivos que la propuesta política es visionaria al establecer una cierta estructura de gobierno a nivel de las comunidades y conferirle presupuesto en función de los proyectos aprobados en asamblea comunitaria. Se saltan instancias burocráticas como gobernaciones y alcaldías para resolver los problemas colectivos. Sostiene que a pesar que la estructura de los consejos comunales no es totalmente fiel al “modus vivendi” de la comunidad, la propuesta invita a discutir y profundizar en las instancias del Poder Popular de carácter colectivo, horizontal, participativo y protagónico (Sarmiento, 2011 en Bello, 2011:232).

Por lo antes expuesto sería conveniente recalcar, que los consejos comunales a pesar de ser un mecanismo de participación institucionalizada, actualmente es la forma de organización social más extensa del país, que ha recibido grandes cantidades de recursos económicos para ser invertidos en las comunidades.

Las comunidades indígenas al igual que otras comunidades han optado por esta forma de organización debido a las facilidades que da el estado para acceder a los financiamientos y constituye un gran reto para estas comunidades debido a que asumen una modalidad distinta a sus formas tradicionales de participación y deben aprender a coexistir con ellos.

La posibilidad que tienen las comunidades indígenas de debatir una política pública aplicable en sus comunidades abre la oportunidad de generar cambios dentro de la gestión pública ya que se trata de comunidades con particularidades específicas y derechos colectivos reconocidos constitucionalmente, de esta manera se abre un espacio

donde las comunidades indígenas no solo son receptoras de las políticas públicas sino que pueden influir para producir cambios y mejorar en beneficio de las comunidades.

Con la participación de los ciudadanos y ciudadanas no solo se busca resolver los problemas colectivos internos comunitarios sino que al debatir y decidir sobre un tema de políticas públicas se considera que las decisiones deben ser elevadas como autoridad comunitaria ante el Estado, dando lugar a la apertura de canales de comunicación e interrelación con el Estado para resolver los problemas comunitarios colectivos, a ello es que se refiere Ceballos y Edward, cuando afirman en que la participación ciudadana también es un proceso colectivo de actuación de las organizaciones y de los ciudadanos en actividades públicas, para hacer prevalecer tanto sus intereses sociales, defender y garantizar los derechos y ser tomado en cuenta en temas que les afecta directamente.

De manera que la participación es integral en los consejos comunales, porque no solo promueve el interés de la comunidad en la búsqueda de soluciones, sino que los hace ser parte del diagnóstico, la planificación, aprobación de los recursos, la contraloría asumiendo roles que antes eran propios de la Administración Pública, de manera que en se muestran como actores públicos para alcanzar el desarrollo local comunitario.

### CAPITULO III

## CONTEXTO HISTORICO Y TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD INDIGENA PEMON KUMARAKAPAY

La República Bolivariana de Venezuela, es un territorio ancestralmente habitado por poblaciones indígenas y ocuparon todo el territorio nacional, pero que tras las luchas emprendidas por la invasión española fueron obligados a replegarse en las zonas que hoy constituyen las fronteras venezolanas.

El resultado del censo nacional realizada en el año 2012, la población venezolana es de 28.946.101 habitantes, de los cuales un total de 725.128 personas se declararon pertenecer a un pueblo indígena, que en términos porcentuales solo el 2,48% de la población es indígena y existen cincuenta y un (51) pueblos indígenas, según cifras suministradas en el Censo de Vivienda y Hábitat realizado en el año 2011 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2012).

**Mapa 1: Ubicación actual de los pueblos indígenas en Venezuela**



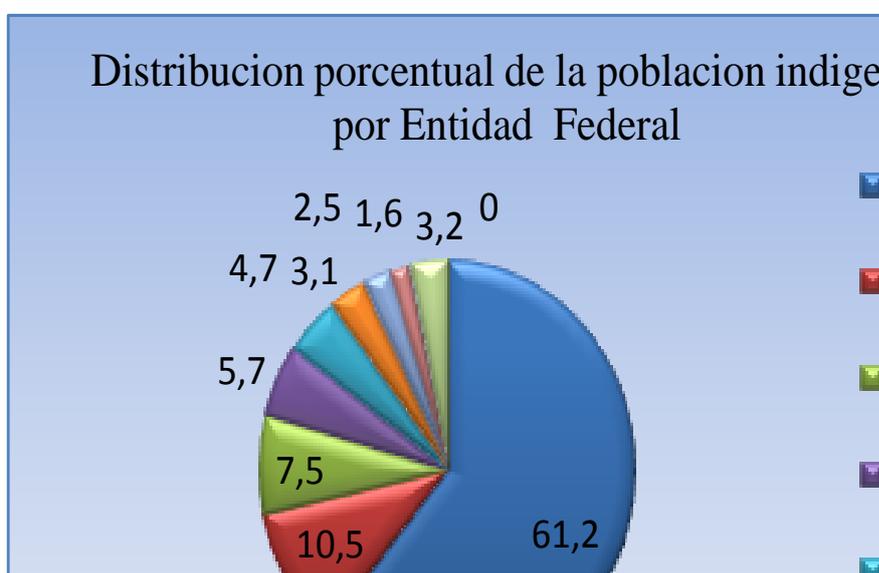
Fuente: [www.mippi.gob.ve](http://www.mippi.gob.ve) (Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígena, 2013)

De los cuales, el pueblo indígena Wayuu, que se encuentran en el estado Zulia constituyen el 58% de la población indígena, seguida del pueblo Warao (7%), Kariña

(5%), Pemón(4%), Piaroa (3%), Añu(3%), Cumanagoto (3%), Jivi (3%), Chaima(2%) y Yanomami (1%) y el restante 9% corresponde a otros pueblos indígenas. (INE, agosto 2012)

La población indígena se encuentra en mayor población en ocho estados del país donde el 61,2 % se encuentra en el estado Zulia, seguido por Amazonas, Bolívar, Delta Amacuro, Anzoátegui, Monagas, Sucre, Apure y otras entidades.

**Gráfico 1: Distribución porcentual de la población indígena Venezolana por Estado**



Elaboración propia con datos del Instituto nacional de Estadísticas (INE, 2012)

### **Los pueblos indígenas y su organización en Venezuela**

De acuerdo a las investigaciones del Dr. Colmenares, la exigencia de los pueblos indígenas para el reconocimiento como sociedades diferenciadas ante el estado venezolano, tiene sus inicios en la década de los años cuarenta del siglo XIX, cuando un grupo de indígenas del pueblo Wayuu y mestizos del estado Zulia, formaron un grupo reivindicativo para denunciar la marginalidad de estos grupos en el campo comercial y laboral, así como por la explotación de sus tierras y recursos (Colmenares, 2001:187).

En la década de los sesenta, posterior a la dictadura perezjimenista y en el marco de Constitución Nacional de 1961, se aplica una política indigenista dirigida “la

protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación” (Artículo 77, Constitución Nacional de Venezuela, 1961)

En el marco de este proceso de asimilación de los pueblos indígenas a la cultura dominante, los desacierto de las políticas del estado en materia indígena, el desconocimiento de la realidad sociocultural y el despojo de sus tierras, provocaron que en la década de los sesenta surgieron las primeras organizaciones indígenas, las cuales fueron constituidas como asociaciones civiles, con la finalidad de constituirse en portavoces de estos pueblos frente al Estado y “se inicia una serie de eventos para constituir una organización indígena distinta a los partidos políticos” (Colmenares, 2001:187)

Las primeras organizaciones llamadas federaciones indígenas, fueron creadas en un esfuerzo para lograr acceder a las políticas agrarias impulsadas por el estado más sin embargo estas con el paso de los años se convertirían en los interlocutores frente al Estado venezolano, a los fines de reclamar el reconocimiento de los derechos y su inclusión en las diversas políticas públicas. La participación de los movimientos indígenas en el escenario político, ha constituido una herramienta para plantear sus demandas en el escenario público.

Durante esta década se inicia el proceso de constitución de organizaciones civiles en los estados con población indígena como Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia. Sus bases sociales estaban conformadas por las distintas comunidades y organizaciones comunitarias y regionales indígenas, que se articularon posteriormente en el “Consejo Nacional Indio de Venezuela” en el año 1991.

Esta organización nacional con las organizaciones estatales indígenas de los 8 estados, han sido los portavoces de los pueblos indígenas ante el Estado y su participación en el proceso de la Asamblea Constituyente en el año 1999, significó un cambio radical en la historia venezolana ya que aliados a los partidos revolucionarios lograron incorporar un capítulo referido a los derechos pueblos y comunidades indígena.

El Capítulo VII de la Constitución Nacional, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, plantea el reconocimiento de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de estos pueblos, incluye entre otras el derecho a ejercer la jurisdicción

indígena, el derecho a la participación política y en la vida de la nación, la oficialidad de los idiomas indígenas, el derecho a la demarcación y titulación de los territorios.

Este reconocimiento ha generado que actualmente la creación de diferentes órganos e instituciones dentro del aparato institucional del Estado venezolano desde Poder Ejecutivo ha se impulsado en el año 2006 la creación del Ministerio Popular para los Pueblos Indígenas; en la instancia Legislativa Nacional, se creó la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas, desde donde se impulsado un conjunto de leyes específicos a pueblos originario, tales como: “Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas” (2001), “Ley Aprobatoria del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y tribales” (2001), “Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas” (2005), “Ley de Idiomas Indígenas” (2008), “Ley del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas” (2009), “Ley del Artesano y Artesana Indígena (2010)”, así como en otras leyes relativos al tema de salud, educación, ambiente, mujeres, niños, adolescentes, ordenamiento territorial y la participación ciudadana. Así mismo hay que resaltar que Estado apoyo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007.

La participación política de representantes de los pueblos y comunidades en las instancias de deliberación a nivel parroquial, municipal, estatal y nacional, también se ha establecido constitucionalmente, con ello se garantiza la representación de tres (03) diputados indígenas en la Asamblea Nacional, la elección de legisladores indígenas a los Consejos Legislativos en los estados ocho (08) estados con población indígena y la representación al menos de un concejal en los Consejos Municipales y un representante en las Juntas Parroquiales en las zonas donde exista población indígena. Igualmente se establece la presencia de un vocero o vocera indígena en las diferentes instancias para la planificación y coordinación de las políticas públicas en los Consejos Locales y Estadales de Planificación y el Consejo Federal de Gobierno.

De igual manera se ha avanzado en la creación dentro de los Órganos del Estado, instancias para atender temas específicos en materia indígena como en la Defensa Pública, Fiscalía del Ministerio Publico, Defensoría del Pueblo, la Dirección de Salud indígena, la Dirección de Educación Intercultural, entre otros.

El tema referente a territorios o hábitat<sup>5</sup> indígenas, afecta todavía a muchos pueblos y comunidades indígenas por cuanto aún existen comunidades que carecen del título de propiedad, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por obtener este preciado documento. Desde la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación de Tierras Indígenas y sus Comisiones regionales de demarcación, conjuntamente con los órganos del estado, se impulsa el trabajo para saldar la deuda histórica sobre los territorios indígenas aun no se ha culminado con este trabajo de demarcación y titulación. De acuerdo a las informaciones suministradas por el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, sobre el balance de entregas de títulos, desde año el 2005 al 2009, se han entregado 40 títulos, beneficiando a 79 comunidades y a una población de 15.768, para un total de 961.372,29 hectárea; Desde 2011 al 2013 se han entregado 47 títulos sobre beneficiando a 430 comunidades, por lo que hasta la fecha se han entregado 1.976.724,24 hectáreas. En el estado Bolívar, se han entregado 5 títulos a los pueblos pemon, mapoyo y kariña (Documento, Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, 2014).

### **Contexto territorial de la comunidad objeto de estudio**

#### ***El estado Bolívar.***

La comunidad indígena Kumarakapay se encuentra en la región sur-oriental del país en el municipio Heres, Estado Bolívar, Esta entidad federal, político-administrativamente se divide en once (11) municipios: Caroní, Cedeño, El Callao, Gran Sabana, Heres, Piar, Angostura, Roscio, Sifontes, Sucre, Padre Pedro Chien. La superficie del estado es de 238.000 Km<sup>2</sup>, equivalente a la cuarta parte del territorio nacional (26,24%), convirtiéndose así en la entidad federal con mayor superficie del país.

Esta entidad federal forma parte de la Región Guayana, del Escudo Guayanés y presenta paisajes como tierras bajas o sabanas, serranías, entre las cuales hay que destacar la Sierra de Imataca, Sierra de Nuria, Sierra de Maigualida, Sierra Pacaraima y las primeras formaciones geológicas denominadas Tepuyes. Cuenta con una importante red hidrográfica conformada por siete cuencas de las cuales la más importante es del

---

<sup>5</sup> Hábitat terminología aprobada en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela para referirse a los territorios indígenas.

Río Orinoco. El sistema hidrográfico se divide en dos vertientes integrada por los ríos que vierten sus aguas en el Orinoco y las que llevan sus aguas al Río Cuyuní. Tres cuartas partes del estado están surcados por extensos y caudalosos ríos, que concentran la mayor reserva hídrica nacional.

La principal actividad económica está representada por el *Sector Minero*, dedicadas a la extracción de diamante, oro y otros minerales valiosos, como las minas manganésíferas, arcillas caoliníticas y la bauxita. Otra actividad de importancia, es el Sector Industrial, iniciada en la década del 40, y que actualmente cuenta con el Complejo Industrial de Guayana con las industrias básicas conformada por la empresa eléctrica EDELCA y la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), y sus empresas filiales. También se realizan otras actividades económicas como el Sector Agrícola, pero es muy escaso, salvo algunas zonas rurales en las que se cultiva el algodón, ñame, maíz y sorgo. Cría: avícola, bovino y porcino. El Turismo también es parte de la actividad económica, ya el estado “cuenta con bellezas escénicas y variados ecosistemas de un altísimo potencial turístico. Los escenarios maravillosos están representados en los majestuosos ríos, gigantescas cataratas, inmensas selvas vírgenes, además de una flora y fauna extraordinaria trascendiendo muchos de ellos la frontera nacional” (Informe geoambiental, 2007)

La superficie del estado está casi en su totalidad bajo figuras jurídicas de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), característica que permite visualizar la importancia de esta extensa región.

De acuerdo con el censo realizado en el año 2011 por el Instituto Nacional de Estadísticas, el estado Bolívar cuenta con 14 pueblos indígenas (Pemon, Kariña, Eñepa, Piaroa, Arawako, Akawayo, Yekuana, Sanema, Warao, Hoti), que con su diversidad cultural constituyen un estado multiétnico y pluricultural. La población total del estado es 1.413.115 habitantes, de los cuales 54.691 pertenecen a los pueblos indígenas, es decir constituyen el 4% de la población general.

El estado Bolívar, es el tercer estado con mayor población indígena con un 7,5 % de la población indígena nacional. El crecimiento poblacional con respecto al año 2001 es de 12,4 % ya que para entonces la población que se declaró indígena era de 48.673. El pueblo originario con mayor población dentro del estado es el Pemon (55%),

seguido de Yekuana (12%), Kariña (8%), Piaroa (7%), Eñepa (7%) y otros pueblos (11%) (INE agosto, 2012).

#### *Municipio Gran Sabana*

El municipio Gran Sabana se encuentra al sur-este del estado Bolívar y está conformada por dos parroquias: Sección Capital Gran Sabana e Ikabarú. De acuerdo al Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, la superficie del municipio Gran Sabana es de 32.990 km<sup>2</sup>, lo cual representa el 13,9% del total del estado Bolívar cuya extensión es de 238.000km<sup>2</sup>. Centra su economía actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pero la actividad turística es la que más se realiza por los atractivos naturales como tepuyes, sabana, cascadas lagunas, donde se encuentra el Kerepakupai merú<sup>6</sup> y el Tepuy Roraima con sus 2.810 mts, que hacen de esta región un destino el mejor turismo nacional (Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar , 2013), .

Los recursos naturales existentes en esta región ha hecho que este territorio sean catalogadas como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial: Parque Nacional Canaima, con una superficie total de 3.000.000 ha. Fue constituido según Decreto N° 1137 del 09/09/1975 publicado en Gaceta Oficial N° 30.809 del 10/11/1975.

*El Parque Nacional Canaima* se crea para conservar y preservar características naturales únicas ya que forma parte del Escudo Guayanés, compuesto de dos formaciones geológicas fundamentales; con un basamento ígneo metamórfico de aproximadamente 2.000 millones de años, y representa uno de los núcleos continentales más antiguos de la tierra, además se encuentran la Reserva Nacional Hidráulica Río Icabarú, la zona Protectora Sur del estado Bolívar y el Monumento Natural Cerro Venamo y cadena de Tepuyes.

La población general del municipio Gran Sabana es de 28.450 habitantes de los cuales el 60,7 % son indígenas pertenecientes al pueblo pemon, lo que lo convierte en el municipio con mayor población indígena del estado Bolívar. Los pemon constituyen el cuarto grupo indígena con mayor población nacional después de los wayuu, warao y los kariñas y a nivel estatal constituyen el 4% de la población general.

---

<sup>6</sup> Nombre ancestral en idioma Pemon del llamado internacionalmente Salto Angel.

## **Contexto cultural e histórico de la comunidad**

*El pueblo “pemon”<sup>7</sup>*, pertenece a la rama caribe que habitó las costas venezolanas y se subdivide en tres subgrupos de acuerdo a sus variantes lingüísticos: arekuna, taurepan, kamarakoto. Arreaza sostiene que “el territorio en tiempos más antiguos se extendía por el norte, desde las sabanas del Bajo Caroní y su desembocadura en el río Orinoco hasta las sabanas del alto río Branco al sur de la Sierra de Pakaraima (Brasil), por el este a lo largo de la cuenca del río Cuyuni hasta la desembocadura del río Esequibo y por el oeste a lo largo del río Paragua (Arreaza, 2005:33).

Hoy en día este pueblo encuentra ubicado en los municipios Sifontes, Bolivariano Angostura y Gran Sabana. Ocupan dos zonas ecológicas. La primera es de sabanas e incluye el valle de Kamarata y la Gran Sabana, mientras que la segunda es de selva fluvial y comprende las cuencas de los ríos Caroní y Paragua.

En la etapa más antigua de la historia de los pemon, el liderazgo y la responsabilidad sobre la comunidad o la familia, de acuerdo con Arreaza, se transmitía de padres a hijos, es decir “los jefes delegaban su autoridad en forma hereditaria (...) a sus hijos varones quienes debían aprender, paso a paso, los conocimientos necesarios y adquirir condiciones y cualidades necesarios para conducir o guiar a su comunidad, sin embargo, con el transcurso de los años se han incorporado también a la mujer pemon con potencial de liderazgo para guiar a su pueblo (...) así también se toma en cuenta los conocimientos adquiridos en universidades colegios y asambleas, de manera que ahora cualquier miembro de nuestras comunidades tiene el derecho a ser nombrado en cualquier cargo (Arreaza, 33: 2005)

La percepción del territorio para el pueblo pemon, va mucho más allá que un espacio geográfico y el valor económico, donde los ríos, lagos, lagunas, riachuelos, morichales, flora, fauna, y los tñpü (tepuyes o cerros) constituyen lugares sagrados y elementos con significados y con vida. Desde su cosmovisión todos los elementos físicos existentes como la tierra, las plantas y los animales forman parte de la vida del ser humano y constituye un elemento esencial desarrollar su forma de vida y su cultura.

---

<sup>7</sup> Pemon, significa gente en idioma indígena del referido Pueblo.

## Proceso histórico de consolidación de la comunidad Kumarakapay

Kumarakapay es una comunidad donde cohabitan varios pueblos indígenas como el akawayo, arawako, pero la gran mayoría pertenece al pueblo pemón taurepan y su población se estimada en 1200 habitantes (JG, entrevista 2013).

La comunidad no cuentan con registros y documentación con datos escritos de acontecimientos de la historia de la comunidad Kumarakapay, sin embargo, los relatos de los abuelos y las abuelas, así como algunas fuentes bibliográficas de los primeros misioneros católicos como Fray Tomas Mataró y Benito de la Garriga (1772), los escritos de los hermanos Schomburgk (1839,1840 y 1842) han contribuidos en la construcción de su historia (Historia de los pemón de Kumarakapay, 2010:25).

El libro “historia de los pemón de Kumarakapay”, recoge los testimonios de los abuelos y las abuelas de esta comunidad, quienes en el 2006 iniciaron un proceso de construcción de su historia con el apoyo de algunas instituciones del Estado y fundaciones por lo que es considerada la historia oficial de esta comunidad, debido a que fue construida con la participación de los abuelos y abuelas, y los habitantes de Kumarakapay.

### Mapa Nro. 2: Ubicación geográfica de la comunidad Kumarakapay



Fuente:

[http://maps.google.com/maps?ft=earth.promo&hl=en&utm\\_campaign=en&utm\\_medium=van&utm\\_source=en-van-na-us-gns-erth&utm\\_term=evl](http://maps.google.com/maps?ft=earth.promo&hl=en&utm_campaign=en&utm_medium=van&utm_source=en-van-na-us-gns-erth&utm_term=evl)

Los pobladores de Kumarakapay, son descendientes de las familias pemon taurepan y actualmente se autodefinen como Roroimukok, porque se han movilizadopor los alrededores del cerro Roraima durante mucho tiempo ya sea del lado de Guyana Esequiba, Venezuela o Brasil.

El actual asentamiento de Kumarakapay, es el resultado de diversos procesos históricos. Los abuelos explican sobre los posibles motivos que condujeron a los pobladores a ubicarse en estas tierras de la Gran Sabana, y sostienen que el tráfico de esclavos indígenas en la zona norte del Brasil los obligaba a huir hacia otra parte de su territorio ancestral y se ubicaron en las cercanías del Roraima, siendo su habitante más antiguo Manikuya y Saiman. Otro hecho significativo fue la rivalidad entre Manikuya con Paruruware, que trajo como resultado la migración hacia Guyana que sus habitantes (Saiman y familia)” (Franco, en Roroimok Damuk 2010:30). En 1865, los misioneros de la Iglesia Anglicana, registran datos de los viajes realizados por los arekunas, hacia Guyana Inglesa (Esequiba) entre los que se encontraba Seremada, hijo de Saiman en 1.888. A su regreso a la Gran Sabana, su tierra natal Seremada, se estableció al pie del Roraima, en “Kawariana raponó” y se convirtió en el líder de la iglesia.

La forma de vida de los pemon para ese entonces se caracterizaba por el cultivo de las tierras. Juan Miguel Sosa y Cesar Duran, abuelos de la comunidad explican que “vivían de la cacería y la pesca, las mujeres hacían casabe y bebida como el paisa, Parakari, cachiri, Ikiyeku, (...); el tiempo era medido por lunas, vivían libres y tranquilos, dormían en chinchorros, usaban guayucos, bailaban en círculo, tenían una forma de educar y enseñar a sus hijos” (Sosa y Duran en Historia de los pemon de Kumarakapay, Roroimok Damuk 2010:39-42).

La consolidación de Kumarakapay como comunidad se dio por la idea Francisco Andre, quien junto a Juan Rutin promovieron la idea de agruparse para vivir en un solo sitio para construir de construir una iglesia Adventista (Duran en Historia de los Pemon de Kumarakapay, Roroimok Damuk 2010:39-42).

El territorio donde actualmente se encuentra la comunidad fue elegido por su buena ubicación geográfica: cerca del río, morichales sabana que garantizaban la alimentación de sus miembros. No existe registros de su fecha de fundación, sin embargo existen datos que arrojan que alrededor de 1930, de las iglesias adventistas que

sostienen que Francisco Andre como colaborador de los misioneros adventistas, inició un proceso para fundar iglesias y se dice que el asentamiento “Kawariana Raponó”, (que fungía como centro poblado más cercano a Kumarakapay en 1940 había desaparecido ya que sus habitantes se habían trasladado a otro es decir a Kumarakapay, y para el año 1.950 existían varias familias en esa zona y en 1.960 ya había cobrado forma de comunidad. El nombre acogido para esta comunidad, también se debe a que en en esta zona habita en gran numero la tijeretas de allí que Kumarakapay significa “lugar de las tijeretas” (Historia de los pemon de Kumarakapay, Roröimokok Damuk: 2010)

Actualmente esta comunidad cuenta con un sistema de educación formal amplia, desde el año 1974, se fundó la primera escuela: “Escuela Privada Adventista Andrés Bello”, la construcción de la primera escuela pública “Escuela Concentrada, Mixta 1692”, que fue inaugurada en 1.979, con 3 salones y una matrícula de 90 estudiantes. En los años 90 se construyó una escuela donde se impartía la educación hasta el ciclo básico y con maestros indígenas de la zona. Actualmente cuenta con infraestructuras para la Educación Preescolar, Escuela Básica y Escuela Técnica Agro-turística. En ella funciona una Aldea Universitaria Bolivariana (Misión Sucre, donde se imparten estudios en Gestión Ambiental y Estudios Jurídicos), además es centro de formación continua de las Misiones Robinson y Rivas, que beneficia a estudiantes de otras comunidades como Paraitepuy, UroyUaray; Monte Bello, San Rafael de Kamoiran, entre otros. Cabe destacar que estas infraestructuras Las infraestructuras con las que cuenta la comunidad para sus servicios básicos se pueden mencionar la electricidad, agua directa por tuberías, aseo urbano, infocentro, centro de comunicaciones (teléfono e internet), cuenta con un ambulatorio, policía comunitaria, además de cuenta con infraestructuras para la venta de artesanías, centro de reuniones, hospedajes, restaurantes entre otros.

Su población se dedica en gran parte a la actividad turística a pequeña escala como medio alternativo de subsistencia se dedican a la elaboración y venta de artesanías, venta de comidas, servicio de alojamiento, actividades recreativas, además de que algunos prestan sus servicios como maestros y profesores

En cuanto a la situación jurídica de los territorios es incierta, solo cuentan con “una carta agraria que le otorga 20 hectáreas para sus actividades productivas y comunitarias. La aspiración de esta comunidad es obtener su título colectivo sobre las

tierras que ancestral y tradicionalmente han ocupado, porque existe un reconocimiento Constitucional sobre los territorios indígenas, pero aun hasta la fecha no se han otorgado ningún título colectivo sobre el territorio pemon” (JG, entrevista 2013)

La globalización económica y social, aunado a los proceso de ordenación del territorio y los procesos de desarrollo que se impulsa desde el Ejecutivo nacional, estatal y local, han visto en el las potencialidades paisajísticas, hídricas y de los recursos naturales, por lo que ha sido considerado en un territorio con vocación turística, desde esta perspectiva se han impulsados proyectos de transformación paisajística y de infraestructura dentro del territorio generando la posibilidad de sus habitantes acceder a créditos económicos para fortalecer la capacidad turísticas, acceso a programas de formación y capacitación empresarial, formulación de proyectos de desarrollo comunitario, programas de fortalecimiento de liderazgo e identidad cultural entre otras.

De modo que el desarrollo comunitaria se impulsa desde un modelo microeconómico que requiere de la diversificación de actividades para el aprovechamiento del territorio teniendo en cuenta las potencialidades culturales propias de este pueblo.

## **CAPITULO IV**

### **PROCESO LOCAL DE PARTICIPACION PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD INDIGENA KUMARAKAPAY**

La organización comunitaria de Kumarakapay, tradicionalmente ha estado bajo la conducción de un jefe, cacique o capitán. Esta organización comunitaria con el paso de los años se ha ido transformando, pasó de ser una comunidad presidido únicamente por un líder de la iglesia o capitán a ser una comunidad que se interrelaciona con otras comunidades, organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.

A los fines del trabajo planteado, los procesos locales de participación de la comunidad, se puede analizar a partir de un antes y después de los consejos comunales. En este sentido, en el marco de las articulaciones de las comunidades indígenas para alcanzar objetivos favorables a los pueblos y comunidades indígenas, el pueblo pemón mediante los diferentes capitanes comunitarios vieron la necesidad de articularse en una organización regional. Al respecto, Figueroa explica:

Si queríamos lograr los objetivos que teníamos propuestos, teníamos que organizarnos para tener mayor fuerza al momento de hacer nuestros planteamientos a los organismos competentes en asuntos indígenas, (...) debíamos pensar en organizarnos para tener personalidad jurídica a nivel de todos los estados en donde hubiera población indígena (Figueroa, 2005:19)

*La Federación de Indígenas del estado Bolívar (FIEB)*, creada en la década de los setenta, constituye la organización política de mayor antigüedad del estado, y a través de ella se han logrado canalizar las demandas territoriales, políticas, sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas. Esta organización se conforma por un presidente, un vicepresidente, secretario, subsecretario, tesorero y sus distintas coordinaciones de trabajo, y territorialmente se divide en 8 sectores, cuya autoridad es el capitán general y las diferentes comunidades cuya autoridad se llama capitán<sup>8</sup>:

- Sector 1: Para´wata, 33 comunidades
- Sector 2: Kamarata, 18 comunidades
- Sector 3: Uriman, 12 comunidades
- Sector 4: Kuyuni, 21 comunidades

---

<sup>8</sup> Capitán denominación acogida desde los años sesenta, asumida por influencias militares.

- Sector 5: Kavanayén, 25 comunidades
- Sector 6: Santa Elena, 20 comunidades
- Sector 7: Ikabarú, 10 comunidades
- Sector 8: Wonken, 9 comunidades

La construcción del Plan de Vida del Pueblo Pemon, a partir de los conocimientos ancestrales basados fundamentalmente en los principios. El plan de vida fortalece el vivir dentro de los principios y valores como pueblos y comunidades Pemon para alcanzar la aspiración de todo pueblo que es “waküpee kowannötok” y ser protagonistas de las decisiones de sus propia vida, logrando construir desde la interculturalidad una propuesta de gestión de los espacios que ocupan. (Pizarro, 2006 en Medena y Aguilar, 2006: 9)

Sostiene Pizarro, que en la configuración de una visión a futuro se concibe al hábitat indígena como punto de partida para la elaboración de los planes de ordenación, sustentados desde la perspectiva indígena. En este sentido, son demandas del pueblo pemon:

*Demarcación y uso del hábitat del pueblo pemon.* El fundamento de la existencia física y continuidad cultural es la tierra, ocupada, y sostenida ancestralmente, se entiende como el manejo y uso de los recursos en el hábitat mediante acciones que permitan la sostenibilidad las áreas, manejo de los conocimientos y la sostenibilidad con el uso de los recursos. Se pretende fortalecer la garantía de los derechos territoriales sobre el hábitat que ocupan, en comanejo con el Estado, para establecer las políticas públicas asociadas a la conservación y los servicios públicos que garantizan el uso y ordenamiento del territorio (Pizarro, 2006 en Medena y Aguilar, 2006: 17).

*Educación.* Plantea la urgente necesidad de diseñar un currículo desde la perspectiva intercultural que sirva de fundamento a la educación indígena (Pizarro, 2006 en Medena y Aguilar, 2006:20)

*Salud.* Resalta la importancia de la aplicación de la interculturalidad en el área de salud. En virtud de ello el pueblo pemon considera importante el uso de la medicina y técnica terapéuticas tradicionales (Pizarro, 2006 en Medena y Aguilar, 2006: 21)

*Fortalecimiento organizacional.* Requiere fortalecer la organización como actor importante, conjuntamente con los capitanes generales y comunitarios en el marco de

establecer vínculos con los entes públicos y privados (Pizarro, 2006 en Medena y Aguilar, 2006: 22)

*En el Desarrollo económico.* Plantea la implementación de planes de desarrollo en los sectores que permita la participación de la economía nacional, con los sistemas propios y alternativos (Pizarro, 2006 en Medena y Aguilar, 2006: 23)

Kumarakapay, dentro de la organización de la Federación Indígena del Estado Bolívar, se encuentra en el sector 5, Kavanayén.

### **Organización y participación comunitaria tradicional**

Entre los años 1994-1995, ante la falta de un proyecto común para el desarrollo de la comunidad, la Capitanía promovió la realización de varias jornadas de reflexión, a partir de las reflexiones comunitarias, con los abuelos, abuelas, jóvenes, adolescentes entre otros, sobre los principios de vida del pueblo pemón como base fundamental para encaminar el destino y futuro de la comunidad en bases a cuatro aspectos: organización, liderazgo, planificación y desarrollo.

Esta comunidad, al igual que otras comunidades pemón combina la estructura organizativa tradicional con la asociación civil, figura que fue asumida para acceder a los beneficios del gobierno y con el transcurso de los años fue moldeando su propio modelo de organización:

- La comunidad fue dividida en ocho (08) sectores: Yuruani, Kumarakapay, Guaicaipuro, Tüpu, Toron I, Toron II, Meru I y Meru II. Esta forma organizativa, facilitaría el ejercicio del gobierno comunitario, la organización, la participación, ya que con el crecimiento de la población, su incorporación a las dinámicas económicas locales genera nuevas necesidades y problemas que requieren ser atendidos y solucionados, por lo que esta estructura permitiría estar cerca de las familias y conocer sus requerimientos. Cada sector está conformado por familias, y su organización se ha hecho bajo la figura de un Presidente y su junta directiva,
- La capitanía, está integrada por el líder comunitario o representante de la comunidad llamado Capitán y la junta directiva, cuyos miembros son electos por la asamblea general comunitaria para un periodo de dos años pudiendo reelegirse.

La forma de elección de estos se realiza acogiéndose a las dinámicas propias de cada comunidad, por cuanto existen diferentes formas de elegir a sus representantes, pero siempre se realiza en el seno de una asamblea comunitaria.

Luego de vencido el periodo para el cual fueron electos los dirigentes comunitario, el capitán debe convocar a una asamblea general comunitaria con la finalidad de rendir cuenta de su gestión. En el momento de la postulación cualquier miembro de la comunidad, puede postular al candidato, haciendo una breve reseña de los motivos que lo han impulsado a postular el candidato, así toda la asamblea conoce la trayectoria de los postulados. La elección puede darse de dos maneras por votación directa o secreta, voto a mano alzada o por consenso.

*La asamblea comunitaria* es el espacio para analizar y debatir los diferentes problemas comunitarios y es el espacio de toma de decisiones sobre los proyectos, actividades que se realicen en la comunidad y es presidido por la autoridad comunitaria: el capitán.

*El capitán o capitana* representa a la comunidad ante los terceros, es la autoridad legítima y portavoz de la organización y ejerce funciones de control, y además coordina el trabajo comunal con las demás instancias de trabajo creadas a tales fines como salud, deporte, educación, mujeres, entre otros.

Previa a los consejos comunales, la organización comunitaria mediante el líder comunitario: el capitán o capitana era la única instancia para convocar las asambleas, coordinar y articular los trabajos y actividades dentro de la comunidad, organizar la participación comunitaria en otros niveles en lo local, regional y nacional, con la finalidad de canalizar solicitudes antes las autoridades respectivas, en materia educativa, salud, territorios, entre otros, así como en el ámbito políticos y la articulación con otras organizaciones y comunidades. La participación comunitaria desde la comunidad se entiende “como la unión de personas para resolver los problemas colectivos al interior de la comunidad, un proceso cultural y tradicional practicado por el pueblo pemon, por lo que participar es parte de las formas de vida de la comunidad, no es ajeno, ni nuevo” (CD, 2013, entrevista).

Al entrar en contacto con la cultura no indígena, y para poder solucionar las crecientes necesidades creadas por influencias externa y asumidas como parte de sus vidas, (necesidades de servicios eléctricos, aseo urbano, educación, salud, entre otros),

el capitán tuvo que asumir nuevas funciones, no solo las responsabilidades a lo interno de la comunidad sino hacia afuera con otras comunidades, con instituciones públicas y privadas, por lo que se hizo necesario darle figura jurídica a la organización comunitaria y asumir un modelo de asociación civil.

A partir de la década de los ochenta, en esta comunidad la organización se fortalece y adquiere una cultura más participativa, lo cual puede ser posible al liderazgo de aquellas personas que han tenido que asumir la responsabilidad de conducir y guiar a la comunidad indígena a lo largo de su historia, De acuerdo a la percepción de los entrevistados, la figura del líder reviste de gran trascendencia para la práctica de una cultura participativa, así lo explica CD:

La figura de un líder comunitario que sabe que quiere, consiente su identidad indígena, es un apoyo para el fortalecimiento de las capacidades de los miembros de la comunidad ya que orienta a la autogestión de la comunidad para su desarrollo y la mayoría ha entendido que tiene que ser así, que hay que hacer las cosas y no esperar que el gobierno venga hacer las cosas. Entonces el desarrollo de la comunidad también depende mucho del liderazgo de los capitanes que animan, proponen, educan (CD, 2013 entrevista).

Así mismo se crearon dentro de la estructura organizativas, diversas áreas de trabajo llamadas coordinaciones, así se conformaron las coordinaciones de mujeres, jóvenes, niños y niñas, la salud, educación, deporte, entre otros, desde estos espacios y con el apoyo, colaboración, trabajo colectivo y el autofinanciamiento, han logrado autofinanciar importantes proyectos para la comunidad como el mercado para las artesanías, se ha logrado organizar la policía comunitaria, el mantenimiento las calles, la ornamentación de las áreas verdes de la comunidad, embellecimiento de las casas, mantenimiento de las canchas deportivas, la construcción de la casa comunal, la organización y el apoyo para la realización de actividades deportivas, la realización de actividades destinadas a mostrar la cultura pemon mediante ferias de comida típica, entre otras. Así mismo mediante la organización comunitaria se ha logrado un acercamiento a las autoridades locales, regionales y nacionales y con ello se ha logrado acceder a créditos ofertados por organismos del estado para las mujeres indígenas, para la realización de varios proyectos (Historia de los Pemon de Kumarakapay, Roroimök Damuk, 2010).

La organización y la participación comunitaria también han hecho posible el reclamo ante el Estado de diversos problemas relacionadas con la perturbación de sus espacios territoriales como es el caso del tendido eléctrico, y la minería entre otros.

#### *Conflictos territoriales y ambientales*

En la década de los años noventa, los Pemon y especialmente los habitantes de esta comunidad tuvieron que enfrentarse a conflictos socioambientales como fue el caso de la imposición de un tendido eléctrico que atraviesa su territorio y beneficia a las grandes empresas mineras; la amenaza de construir un complejo hotelero de la empresa Turisur en sus tierras; y la eventual aprobación de un decreto que permitía la explotación minera y forestal de la Sierra de Imataca, reserva de biósfera única y hogar ancestral de esta comunidad.

El caso del tendido Eléctrico, fue un conflicto que surgió raíz de la construcción de una interconexión eléctrica entre Puerto Ordaz (Estado Bolívar) hasta Boa Vista (Brasil), que se inició en 1997 durante el gobierno de Rafael Caldera y que tenía previsto culminarse en el 2001, en el periodo presidencial de Hugo Chávez. Este mega proyecto binacional atraviesa el Parque Nacional Canaima afectando los territorios ancestrales del pueblo pemon ubicados a lo largo de la troncal 10. Frente a este proyecto del Gobierno Nacional, las comunidades indígenas realizaron diversas movilizaciones, protestas, que condujeron a las comunidades indígenas afectas tomar acciones de rechazo como el bloqueo de carretera, destrucción de torres, por cuanto consideraban que a pesar de estar reconocido en forma expresa el derecho de participación en el artículo 125 de la Constitución Nacional en 1999, fue ignorando la opinión de las comunidades. Frente a este conflicto la Vicepresidencia de la República durante el mes de abril del año 2000 conjuntamente con la Federación Indígena del Estado Bolívar propuso un documento denominado “Puntos de Entendimiento entre el Ejecutivo Nacional y las comunidades indígenas del estado Bolívar para la prosecución de la obra del Sistema de transmisión de Energía Eléctrica al Sureste de Venezuela”, donde se planteaban en primer lugar el compromiso del Estado en relación a la celeridad del proceso de demarcación y titulación de los territorios indígenas, entre otros. A pesar de haber sido aceptado por algunas comunidades indígenas, la comunidad Kumarakapay fue unas de las cinco comunidades que reafirmaron su rechazo al tendido eléctrico,

alegando entre otras cosas que el mismo “limitaba su libre desplazamiento y visibilidad de los paisajes, violaba sus lugares sagrados, implicaba la pérdida de animales y plantas dentro de su hábitat además de los peligros para la salud y bienestar que representaba una corriente de alta tensión sobre sus comunidades” (Provea en Colmenares, 2001:244)

En los actuales momentos, la influencia de la actividad turística y factores externos han generado cambios negativos en el ámbito social, cultural y territorial. La construcción de la carretera que conecta el sur de Venezuela con la zona norte de Brasil (troncal 10), en los años 80 ha generado la erosión del suelo, la extracción de arena ha provocado la sequía de quebradas y con ello la desaparición de peces que han afectado la alimentación de la población.

El crecimiento de su población y la adquisición de nuevos patrones culturales han generado necesidades y ha aumentado la demanda por nuevos servicios ya que los que existen son insuficientes, por tanto se requiere nuevos sistemas de electrificación, mejoramiento del sistema de acueducto, mejoramiento de las infraestructuras para la educación, salud, asfaltado, alcantarillado entre otras.

Debido a estas necesidad cada vez más creciente, la organización de los consejos comunales reviste de gran importancia para los habitantes de Kumarakapay, de manera frente a la oportunidad que les brinda el Estado de mejorar sus condiciones de vida y mejorar los servicios de la comunidad,

Esta estructura tan amplia de organización ha generado la participación de las familias en los sectores donde viven, el incremento de la colaboración en actividades de la comunidad, el valor de la organización y de la comunicación de las familias y sus autoridades, es decir, como sostiene CD “buscan al presidente, plantean sus necesidades, los miembros se reúnen y buscan solución, existe participación para solucionar los problemas que afectan a su sector”(CD, 2013 entrevista).

También hay otros que consideran que con esta estructura tan amplia, son pocas las personas que asumen efectivamente sus responsabilidades al momento de gestionar ante las autoridades, vigilar por la ejecución de los proyectos entre otros, por lo que la responsabilidad muchas veces recae en el capitán o capitana, “ellos creen que como el proyecto es de la capitania, es del capitán y entonces él que haga todo y esté pendiente de todo, dejan al capitán solo en una sola persona” (JG, 2013 entrevista).

## **El proceso de los Consejos comunales y proyectos comunitarios para el desarrollo**

La participación en las comunidades indígenas, como se ha dicho responde a un conjunto de problemas tanto individuales y colectivos que requieren de una solución y se caracteriza no solo por asumir la solución de problemas comunitarios a lo interno, sino que ahora asume el rol de interactuar con el Estado para plantear sus necesidades y ser parte de las soluciones, es lo que caracterizaría la democracia participativa y protagónica.

En el proceso de conformación de los consejos comunales, los miembros de las diferentes comunidades inclusive Kumarakapay participaron activamente para analizar la pertinencia o no de la creación de los consejos comunales. Este proceso de “consulta” como derecho adquirido y ejercido como ha sido, fue impulsado por su organización regional llamada Federación Indígena del estado Bolívar entre los años 2006 y 2007 respectivamente, con la finalidad de consensuar una posición frente a las decisiones tomadas por el Estado. En este sentido, el caso de los consejos comunales fue consultado y debatido por los diversos dirigentes indígenas y fue llevado a consulta al interior de las comunidades, así lo explica PD:

Los capitanes comunitarios y los generales discutimos esto (...), pero allí no dijimos que si hacemos o no, sino que hablamos (como) los consejos comunales puede desviar las políticas o la organización de los pueblos indígenas porque cada líder, cada dirigente es diferente y lo pueden tomar de manera personal o de otra forma, entonces se discutió bastante eso en Bolívar con la FIEB (PD, 2013 entrevista).

A raíz de este debate surgieron dos posiciones: La primera es que los consejos comunales dentro de las comunidades indígenas crearían una estructura paralela a la organización comunitaria que vulnera las prácticas organizativas tradicionales de las comunidades reconocidas en la Constitución Nacional, en este sentido JG señala “los consejos comunales son inconstitucionales, porque desconocen la organización propia de las comunidades indígenas después que tanto nos costó que se reconocieran en la Constitución (...) ¿por qué no fortalecer las nuestras como dice la LOPCI?” (JG, 2013 entrevista). En segundo lugar, “los consejos comunales fue considerada como una oportunidad que da el gobierno a los sectores desposeídos para resolver los problemas

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas”

mediante la ejecución de proyectos por parte de las comunidades organizadas” (PD, 2013 entrevista)

Frente a estas dos posiciones, los capitanes decidieron que la constitución de los Consejos Comunales fuese decidida por cada comunidad mediante una asamblea, dejándola a la discrecionalidad de sus miembros (SF, 2013).

Con el llamado de consulta y la participación de la comunidad en los asuntos públicos mediante las organizaciones indígenas y su máxima autoridad: la asamblea comunitaria, se activa dentro Kumarakapay un proceso social, dinámico, voluntario y participativo para analizar, debatir y decidir sobre un asunto que es de interés del Estado y que afecta a las comunidades indígenas.

En este sentido, los consejos comunales fueron sometidos a consideración de la asamblea comunitaria conforme a las costumbres y tradiciones de la comunidad<sup>10</sup>, de manera que los consejos comunales fueron aceptados por dos motivos: Primero, se pudiera decir por considerarla una alternativa para el desarrollo de las comunidades como lo describe PD:

“nos pusimos de acuerdo y decidimos apoyar por los escasos proyectos de desarrollo que se realizan dentro de las comunidades y porque es la vía para bajar los recursos, porque (...) las organizaciones indígenas en este caso la capitanía no depende del Estado, no recibe nada y entonces para los proyectos que viene del gobierno nacional esa era la vía (...) por allí es más fácil el financiamiento (PD, 2013 entrevista).

El segundo, para ser el “brazo de apoyo de la capitanía en el desarrollo de la comunidad” (JG 2013 entrevista). Con esta visión los consejos comunales se asumieron positivamente y durante la etapa de conformación del equipo promotor, equipo provisional electoral y la asamblea constitutiva comunitaria “no hubo mayor problema”, de acuerdo con CD se debe a:

La existencia de una organización comunitaria previo a los consejos comunales desde 1998, que hizo que el proceso de conformación se realizara de forma rápida y fácil, lo que se hizo fue adoptar aquello, es decir como hay 6 sectores son 6 consejos comunales, la pequeña junta (los presidentes y su junta administrativa) pasan hacer voceros, no fue

---

<sup>10</sup> Este proceso, se inicia cuando el capitán, quien es el representante de la comunidad, convoca a una reunión o asamblea comunitaria. En esta actividad asisten y participan todos los miembros de la comunidad para manifestar su opinión y de esta manera fijar una posición colectiva y consensuada, mediante la práctica de las costumbres y tradiciones de esta comunidad pemón taurepan

nada difícil, nada de otro mundo, nada nuevo, fue más fácil no hubo que buscar personas que se conformaran en los comités lo que cambio es el nombre ya que la comunidad venía trabajando así, se organizaron de esta forma, lo que se hace es adaptar (CD, 2013, entrevista).

De manera que el año 2008, se decidió conformar ocho (08) consejos comunales de acuerdo al número de sectores existentes en la comunidad:

- Consejo Comunal sector<sup>11</sup> Yuruani
- Consejo Comunal sector Kumarakapay
- Consejo Comunal sector Guaicaipuro
- Consejo Comunal sector Tüpü
- Consejo Comunal sector Toron I
- Consejo Comunal sector Toron II
- Consejo Comunal sector Meru I
- Consejo Comunal sector Meru II.

De acuerdo a CD, en esta comunidad no puede verse como un problema capaz de incidir en la pérdida de la organización comunitaria tradicional, porque los consejos comunales de alguna manera es controlado por la capitanía y la asamblea comunitaria, (CD, 2013, entrevista). Por su parte SF, que la comunidad “tienen claro el papel de los consejos comunales dentro de la estructura organizativa de la comunidad y están sujetos al control de la asamblea y de la capitanía cada vez que queremos un proyectos tenemos que hablar con el capitán para que el aval y así recoger las firmas delas familias y que este avalado, y puedan bajar los recursos más rápido (SF, 2013 entrevista) y la idea que la capitanía quedara por fuera es precisamente para que ayudara a orientar a los consejos comunales cuando estos no cumplan con su papel (CD, 2013 entrevista).

Dentro de los requisitos para la creación de los consejos comunales, es necesaria la definición de los límites territoriales de cada consejo comunal, y la Asamblea de la comunidad definió los límites territoriales basados en el ordenamiento previo y existente de la comunidad, el número de familias y los proyectos aprobados corresponden a las necesidades de la comunidad.

---

<sup>11</sup> Sector, es la forma administrativa y territorial adoptada por la comunidad , que está conformada por grupos de familias, presidido por un presidente y una junta directiva.

En el proceso de legalización de los consejos comunales se experimentó algunas dificultades atribuidas al registro, transporte, recursos económicos, tiempo, ya que para realizar estos trámites debían trasladarse a otras ciudades y al no contar con los recursos económicos y logísticos dificultaron en su momento su constitución, así lo describe el vocero JF debido a varios factores como por ejemplo:

- Largas distancias para ubicar los órganos competentes para la legalización, inscripción y formalización del consejo comunal.
- Recursos insuficientes para costear transporte, traslado, hospedaje, de los voceros y voceras, ya que por cada consejo comunal hay más de 10 voceros y voceras;
- Falta de interés por parte de algunos voceros para completar algunos requisitos exigidos como el registro de información fiscal, copia de cédula de identidad, los cuales también se realizan en centros poblados distantes;
- Desconocimiento por parte de los voceros y voceras de las formas para formular proyectos de desarrollo comunitario, por lo que dependían del apoyo de las instituciones del estado que prestan su apoyo en esta área (JF, 2013, entrevista).

Una vez cumplidos con los parámetros legales correspondientes, los consejos comunales, comienzan a jugar un papel fundamental en el desarrollo de la vida de esta comunidad, constituyéndose en otro espacio pero no el único, para decidir, aportar y participar en la realización del bien común, como una forma de participar en actividades públicas para defender sus interés y ser tomados en cuenta por la administración pública para así fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y el estado y aras de mejorar el sistema democrático.

Los diferentes cambios que se traducen como desarrollo comunitario que logran alcanzar los distintos consejos comunales, depende en gran medida de la capacidad del trabajo en equipo que deben realizar los voceros y las voceras. EG, vocero de consejo comunal, explica:

A pesar de que la Ley<sup>12</sup> exige el trabajo colectivo de los voceros y voceras, la realidad es que son pocos los voceros que participan activamente dentro del consejo comunal, (...); por lo menos en este sector la gente no lo han entendido, recién ahorita la gente está tomando conciencia de este proceso porque desde que entramos nos reunimos y estamos hablando con la gente” (EG, 2013 entrevista)

---

<sup>12</sup>Refiriéndose a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Esta situación que es atribuida a la rapidez con que fueron creados los consejos comunales y a la falta de información y formación por parte de las instituciones responsables de ejecutar esta política a la comunidad, y que por esta razón, SG explica:

La gente aún no ha comprendido realmente la esencia del consejo comunal, porque cuando comenzamos a trabajar nos dimos cuenta que la gente se organizó sin saber en sí que era lo que estaban haciendo (...), la gente se organizó solo para presentar los proyectos y recibir la plata. Las instituciones tampoco dieron suficiente información de lo que era. Le dijeron que tienen que organizarse para recibir el dinero. Entonces la gente todavía no han entendido que es trabajar en consejo comunal, el cooperativismo, la gente hasta ahora no lo han asumido (SG 2013, entrevista)

Por otra parte, la poca participación dentro de los consejos comunales también es atribuido a la dificultad de ciertos voceros o voceras para trabajar en equipo y adaptarse a la dinámica de trabajo que exige un consejo comunal, entonces lograr la participación total de estos se torna difícil, ya que la participación activa y protagónica que debe ser concretado por los consejos comunales se caracteriza por ser un proceso dinámico, rápido, activo, a diferencia del proceso de las comunidades indígenas que requiere de más tiempo para debatir y tomar decisiones mediante el consenso, sin descartar en caso excepcionales la decisión de las mayorías.

El desconocimiento de los voceros, voceras y demás familias del modo de funcionamiento de los consejos comunales también dificulta la participación de los voceros y voceras, sostiene JF, que:

La participación es poca en los consejos comunales en aquellos que no han tenido acceso a la información o no tienen ningún grado de instrucción académica, mientras que donde las personas tienen alguna profesión, entienden la Ley y saben cómo funcionar, entonces hay más participación (JF, 2013 entrevistado).

El caso específico del Consejo Comunal Yuruani, cuenta con diversos miembros profesionales y empresarios que les ha permitido un ambiente de trabajo activo para presentar proyectos y ejecutarlos, así como también realizar sin complicaciones los trámites administrativos y legales del consejo comunal, como fue la adaptación a los nuevos requerimientos establecidos en la reforma de la Ley de los Consejos Comunales en año 2010, situación que les ha permitido ser uno de los dos consejos comunales que actualmente se encuentran activas dentro de Kumarakapay, y que les permite continuar

con el trabajo comunal y en la ejecución de proyectos aprobados. Este consejo comunal se caracteriza también por haber experimentado la renuncia de algunas familias al consejo comunal por desacuerdos y por intolerancia política.

La solución de los conflictos o de los problemas que se suscitan en el seno de un consejo comunal siempre que no tenga incidencia sobre la totalidad de la comunidad son resueltos mediante los mecanismos que ha bien tengan en su documento constitutivo de funcionamiento, sin menoscabo que la solución de los problemas pueda ser elevado a la asamblea de la comunidad y ser conocido por la capitanía, en este caso “la decisión de la asamblea tiene una fuerte incidencia en las decisiones de los consejos comunales” (CD,2013 entrevista).

Entre los años 2008 y el 2012, se han ejecutado más de ocho proyectos. En una primera etapa cada consejo comunal ejecutó la cantidad de treinta mil bolívares (30.000,00 BsF), unos cuatro mil setecientos sesenta y dos dólares americanos (4.762 \$) por cada proyecto, para un total de treinta y ocho mil noventa y cinco dólares (38.095,23\$). Los proyectos que se acordaron realizar y se ejecutaron en su totalidad, por los consejos comunales son:

- Un proyecto para la construcción de una caminería o boulevard de la comunidad (consejo comunal Waikaepuru)
- Construcción de la sede de la capitanía de la comunidad (Consejo comunal Waikaepuru)
- Tres proyectos de para la construcción de hospedajes (Consejos comunales Yuruani, Kumarakapay, Toron I)
- Un proyecto para la construcción de una casa comunal (Consejo comunal Toron II)
- Un proyecto para la construcción de la casa artesanal (Consejo comunal Meru I)
- Proyecto para la recuperación del transporte escolar (Consejo comunal Meru II)

Posterior a esta primera inversión los consejos comunales accedieron a un segundo financiamiento, de acuerdo al tipo de proyectos, de manera que los consejos

comunales recibieron entre 100.000 BsF y 150.000 bolívares fuertes (15.873 \$ dólares americanos y 23.809 dólares americanos).

De acuerdo a los proyectos presentados se puede inferir que la tendencia de los proyectos se dividen en proyectos que buscan el beneficio colectivo como lo explica CD “aunque un bien este a nombre de un consejo comunal (...), es de toda la comunidad de Kumarakapay, es un beneficio colectivo, se ve, se utiliza y se aprovecha por todos” (CD, 2013 entrevistada) y otros que persiguen el beneficio directo de las familias, y en su mayoría se tratan de socio productivos.

A manera de ejemplo, cuando se trata de proyectos que tienen como finalidad la construcción de hospedajes, este ofrece fuente de empleo contribuyendo con la economía de las familias y mejoramiento de la calidad de vida. Uno de los voceros entrevistados explica que el ingreso permanente del hospedaje, se distribuye en distintos porcentajes a cada comité de trabajo, otro porcentaje para gastos administrativos y otro para crédito y ahorro solo para los miembros de los consejos comunales (JF, 2013 entrevista). En otro de los consejos comunales, “los recursos generados por las cabañas se obtiene beneficio para los miembros, se presta dinero con interés, así que la gente cuenta con ese dinero para cuestiones de emergencia de salud (...)No se ha visto una gran ayuda pero si se benefician”(SG, 2013 entrevista).

Para el 2013, de los ocho consejos comunales existentes, solo uno de ellos está ejecutando proyectos que es el único que esta adecuado a las nuevas normativas que exige el gobierno y se encuentra ejecutando proyectos como la construcción de la segunda fase del proyecto de acueductos y de centro de comunicaciones.

### **Articulación y coordinación de actores locales**

Al indagar sobre cuál es ese espacio de donde la capitanía como representante de la comunidad y consejos comunales se reúnen para debatir, aportar y decidir sobre los proyectos colectivos y evaluar el trabajo que realizan los consejos comunales, es notorio la falta de un espacio formalizado para el debate y existe preocupación por la ausencia de este escenario común.

La falta de un espacio formal para la articulación y coordinación entre los consejos comunales y capitanía, permite la desinformación y provoca la apatía para el trabajo de los consejos comunales, por cuanto consideran que no existe ese apoyo moral

del máximo representante de la comunidad. Estas indiferencias son atribuidas por una parte a las diferencias políticas existentes entre algunos de los voceros y voceras con los miembros de la capitanía. Las expresiones como “estamos desarticulados”, “estamos solos sin padre”, “el capitán no es oficialista y por eso no aprovecha a los consejos comunales”, “no hay quien nos llame” muestran que hay un gran distanciamiento entre la autoridad comunitaria y algunos de los voceros, además que la Ley de los Consejos Comunales prevé la autonomía de los consejos comunales para ejercer su mecanismo de gobierno, consulta, toma de decisiones, rendición de cuentas entre otros, que también contribuye al distanciamiento y a la desarticulación entre estas instancias.

En esta línea, la autoridad entrevistada sostiene “a mí no me rinden cuenta, ellos dicen que son autónomos, no sé cómo estarán trabajando y como manejan los recursos” (JG, 2013 entrevista) y por el otro sostiene un vocero “la capitanía quiere saberlo todo, no saben que nosotros (los consejos comunales) tenemos nuestros propios mecanismos de contraloría, si los respetamos y hacemos de su conocimiento nuestros proyectos porque todo tiene que llevar su aval” (JF, 2013 entrevista).

Sin embargo a inicios del año 2013, ha habido la iniciativa del personal que labora en el Infocentro<sup>13</sup>, en cumplimiento de sus funciones organizó una reunión de todos los voceros y voceras de los ocho consejos comunales el cual fue bien recibida estos, porque de acuerdo a su opinión era la primera vez que se reunían para intercambiar experiencias y conocimientos sobre su trabajo (PD, 2013 entrevista),

Pero esta situación de indiferencia, de acuerdo a uno de los entrevistados no siempre fue así, en “la capitanía anterior, había un líder que estaba pendiente del trabajo y reunía a los consejos comunales para priorizar los problemas y para distribuir entre los consejos comunales proyectos para que se ejecuten y la capitanía estaba pendiente de los trabajos” (JF, 2013 entrevista).

Sin embargo, ante la falta de un espacio formal de articulación y coordinación, las entrevistas revelan, que el único espacio donde todos los actores confluyen es la asamblea de la comunidad, es el espacio donde se deciden sobre los distintos proyectos que deben presentar los consejos comunales, por tanto la comunidad participa en el proceso de identificación los problemas y las posibles soluciones.

---

<sup>13</sup> Dependiente del Órgano del Estado para la tecnología y la comunicación,.

## **Hallazgos**

A partir del trabajo realizado por los consejos comunales se puede describir algunos hallazgos importantes en el ejercicio del trabajo a partir de los consejos comunales. Se pueden resaltar aspectos positivos como:

*Fortalecimiento de los procesos locales de participación.* Los consejos comunales ha permitido que la propia comunidad retome el interés por trabajo colectivo para identificar sus problemas y la búsqueda de las soluciones, de allí que toda la comunidad conoce los proyectos y los responsable de ejecutarlos, y a partir de allí están atentos para ejercer la contraloría social. También contribuye a que ciudadanos y ciudadana se involucren al trabajo comunitario que estaba siendo dejado en manos de la capitanía de la comunidad y sobre todo en la figura del capitán.

*Reconocimiento de la organización comunitaria y su autoridad comunitaria.* Mediante esta forma de ejecutar proyectos con la participación de la comunidad también se han fortalecido el reconocimiento de la organización comunitaria y su autoridad comunitaria, ya que todo proyecto que se pretenda realizar requiere del aval de la capitanía como una muestra de conformidad de la comunidad con este proyecto. Así mismo genera una revaloración de la organización comunitaria indígena por parte de los miembros como autoridad comunitaria por encima de figuras órganos del Estado.

*Comunicación directa de las comunidades mediante de los Consejos Comunales con los órganos del Estado* por lo que se pudiera decir que existe una rápida atención a los proyectos y que genera a su vez ser beneficiarios de algunos programas sociales impulsados por el gobierno. la relación de la organización comunitaria con el gobierno, se realiza de manera muy reducida, en cuanto a tratar temas de la comunidad, ya que solo el gobierno prefieren tratar los temas de interés para pueblos indígenas a través de los consejos comunales. En este espacio cobra relevancia también la inclinación política para el estado para las relaciones interinstitucionales, por lo que al considerar al Capitán no adepto al gobierno oficialista se busca desarrollar proyectos comunitarios con los consejos comunales.

*Beneficios colectivos e individuales.* Las obras realizadas a través de los proyectos de los consejos comunales se han mejorado el aspecto físico de la comunidad y los bienes obtenidos queda a disposición de la comunidad como en el caso del uso del transporte escolar, la construcción de la sede de la capitanía, el boulevard, la casa

comunal. Los ingresos que obtienen estos consejos comunales mediante su actividad económica les permite ayudar económicamente a los distintos sectores comunitarios para atender los requerimientos sociales en materia de deporte, salud, educación, entre otros.

*Fortalecimiento de las capacidades humanas.* Con la participación de hombre y mujeres en los distintos áreas de trabajo se fortalecen las capacidades de los miembros de la comunidad, la actuación de los voceros y voceras de manera activa y constante permite estudiar, aprender y fortalecer sus conocimientos, capacidades y habilidades para el trabajo en equipo, de allí que la comunidad en los actuales momentos puede contar con un conjunto de personas especialmente jóvenes de edades comprendidas entre 20 y 30 años, con capacidades para conducir proyectos, trabajar en equipo y sensibilizados con los problemas sociales de la comunidad lo cual los compromete a seguir apoyando y contribuyendo desde sus organizaciones para alcanzar el desarrollo local.

Por otra parte, los consejos comunales presentan algunas debilidades que perjudica su funcionamiento y por ende repercute en sus resultados, de los cuales se pueden mencionar:

*Debilidades administrativas de los consejos comunales.* Los consejos comunales en su gran mayoría han presentado dificultades para la rendición de cuentas, ya que no cuentan con el personal capacitado en esta área y el estado no ha tomado las medidas para formar a las comunidades en esta área. Así como la existencias de obras inconclusas por parte ha comenzado a decaer los ánimos de los miembros (JG, 2013 entrevista).

*Incidencia política.* La designación de personal indígenas de la comunidad como representante del Estado para canalizar y operativizar los consejos comunales, ha dado paso a que la persona responsable tome conductas inapropiadas y retarde el financiamiento por no compartir las ideologías político partidistas con los consejos comunales

*Pérdida de prácticas comunitaria.* La existencia de financiamiento por parte del Estado de los diversos proyectos ha generado que se pierda la práctica del trabajo colectivo y autofinanciamiento practicado por la comunidad, es decir, la gente ha dejado en manos del Estado la solución de sus problemas y se ha ido perdiendo esos valores de

colaboración, autofinanciamiento, trabajo comunitario, ahora “la mentalidad de la gente es que yo trabajo y págame, el dinero está para gastarse” (EG, 2013 entrevista); la práctica del trabajo comunitaria pierde su esencia, por tanto el “mayu<sup>14</sup>” ya no se hace, la gente requiere de plata para trabajar, ya no es un proceso auto gestionado la gente dice que es un proyecto y hay que pagarles” (JF 2013 entrevista).

*Limitaciones de recursos económicas.* Los diferentes procesos legales que deben cumplir para acceder a los recursos, dificulta el trabajo de los consejos comunales ya no cuentan con una partida para movilizarse, realizar las gestiones, limitando el trabajo. PD explica:

Que las comunidades indígenas están distantes de las ciudades donde hay que gestionar y tramitar, y no hay recursos, viáticos para movilizarse, queremos trabajar pero hay que movilizarse y ¿qué hacemos si no hay recurso?, ¿no hay partida?, el proyecto tiene dinero pero no podemos disponer para eso (PD, 2013 entrevista)

Al indagar sobre el trabajo que realizan los consejos comunales sobre proyectos que respondan a temas importantes identificados por la comunidad como la demarcación territorial, el rescate de las practicas medicinales indígenas, aspectos culturales, entre otros, no hay tales proyectos específicos mas sin embargo estos consejos colaboran con algunas actividades cuando le son requeridas. Al respecto los voceros y voceras entrevistados están consiente que han dejado de un lado el tema del fortalecimiento de la identidad, pero consideran que no están perdiendo su identidad y que no es la intención ya que mediante la educación intercultural impartida en los centros educativos que reciben los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos buscan fortalecer este aspecto perderse (PD, JG 2013 entrevista).

Con todas estas experiencias a cinco años los consejos comunales dentro de la comunidad indígena Kumarakapay, son muchas las enseñanzas que se pueden extraer pero quizás una de la más importante es la posibilidad de que ambas instancias pueden coexistir siempre que exista una claridad entre las funciones y el rol que desempeñan los

---

<sup>14</sup> Expresión en idioma pemón que hace referencia al trabajo colectivo, voluntario y de cooperación.

consejos comunales y las autoridades indígenas y se practiquen valores de respeto, solidaridad.

En una mirada muy rápida pudiera considerarse que el éxito de los consejos comunales en esta comunidad se puede atribuir a partir de los distintos cambios logrados por la comunidad a partir del trabajo colectivo y mancomunado de sus miembros para el mejoramiento de las infraestructuras, así como la capacidad existente entre sus miembros de reconocer el valor de sus estructuras organizativas comunitarias y el reconocimiento de sus autoridades como base esencial para la ejecución proyectos de desarrollo que repercute en la calidad de vida de sus habitantes y de los visitantes.

Para ello es necesario que exista una comunicación entre ambas estructuras organizativas, reconociendo y respetando las particularidades de cada uno y donde el espacio indígena: “la asamblea comunitaria y su organización comunitaria” sea valorado como máxima instancia de consulta y toma de decisiones, así como para articular el trabajo comunitario y de los proyectos. esta manera se estaría fortaleciendo las estructuras indígenas de participación reconocidas legalmente, propiciando con ello la continuidad de estas comunidades indígenas de sus culturas.

## CONCLUSIONES

Luego de haber indagado sobre diversos aspectos *de la participación comunitaria, el proceso de los consejos comunales como mecanismos de desarrollo territorial local en Kumarakapay*, se puede obtener diversos análisis de la situación a partir de las entrevistas realizadas, lo conversado con diferentes líderes, representantes del estado, miembros de las comunidades entre otros en el marco de este trabajo y del transitar por diferentes escenarios como parte de la gran comunidad pemón al que pertenezco.

La experiencia recogida, a lo largo de este trabajo, que busca dar respuestas a los alcances de los consejos comunales como herramienta para fortalecer los procesos de participación y desarrollo de las comunidades indígenas, pudiera responderse de manera afirmativa con ciertas observaciones y recomendaciones.

Kumarakapay, muestra una combinación interesante de participación ciudadana institucional y comunitaria indígena que se fundamenta no solo en la Ley que regula los consejos comunales sino también se acoge a las normas internas de la comunidad, sus usos y costumbres, generando una relación intercultural en las políticas públicas. Se observa como la participación comunitaria asume un carácter institucional en la medida que se asume instancias creadas por el Estado dentro de esta comunidad como una alternativa para poder acceder a las políticas impulsadas por el estado y concretar sus aspiraciones de convertirse en una “comunidad atractivamente turística”.

El asumir nuevas instancias participativas, ha generado innumerables cambios dentro de la vida cotidiana de sus miembros, dentro de las que se destaca que ha permitido volver a retomar prácticas que estaban siendo olvidadas, por lo que no es ajeno e indiferente las “novedades” de los consejos comunales, en cuanto al tema participativo, al trabajo conjunto, la practicas de la solidaridad, corresponsabilidad. A pesar de estas coincidencias entre ambas, los consejos comunales es el órgano del Estado para el desarrollo, por lo que se concibe como una oportunidad acceder de manera acertada a l financiamiento de los proyectos. Por lo que también es importante ya que esta figura permite probar la capacidad de las comunidades indígenas como actores públicos, en el diseño, planificación, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos, pero que requiere del acompañamiento de sus habitantes y del Estado para poder fortalecer estas instancias y desarrollar satisfactoriamente sus funciones.

Llama la atención, como a pesar de ser extenso las áreas de trabajo en los consejos comunales y con la posibilidad de incluir áreas referentes al tema indígena y por consiguiente la posibilidad de construir proyectos en temas relativos a la medicina indígena, territorios entre otros no existe un proyecto específico desde los consejos comunales y organización comunitaria que pueda dar respuestas a estas áreas. Sin embargo considero que esto puede ser debido a que la comunidad considera que desde el ámbito educativo se estos abordando estos temas. Pero es conveniente que los consejos comunales y la organización comunitaria puedan establecer proyectos más integrales que respondan a su identidad cultural y al territorio, más aun cuando es considerado territorios con identidad cultural, en las que se puede construir nuevas alternativas de desarrollo basado en el conocimiento, saberes ancestrales, valorando cada elemento que la conforman. Ante esta situación se recomienda retomar el plan de vida pemón en base a ello establecer los proyectos e insistir en la seguridad jurídica de los territorios indígenas como espacio para el desarrollo de sus vidas.

. Por otra parte, no hay duda que el Estado reconocen la existencia como pueblos originarios, con valores culturales, organización propia, pero es pertinente hacer notar, que este reconocimiento hacia las organizaciones comunitarias y los dirigentes indígenas en el caso de los consejos comunales es reducida y limitada a un acto administrativo; “avaluar los proyectos”, y que no se le reconoce como actor social activo como lo describen las leyes en materia indígena ¿acaso las autoridades indígenas, con trayectoria y experiencias y reconocidas constitucionalmente se puede limitar a esta función? Considero, que esta situación llama a reflexionar a la sociedad venezolana, al gobierno nacional y especialmente a los pueblos y comunidades indígenas para analizar sobre cuál debe ser la función de esta autoridad dentro del marco del proceso de los consejos comunales.

Por otra parte, aun cuando los voceros consideren que no hay ese “espacio de coordinación formal o legal entre los consejos comunales y organización comunitaria”, considero que esta “sobrentendido” que es la Asamblea Comunitaria, el espacio natural y máxima instancia de consulta y toma de decisiones, se de una práctica cultural que muestra sus usos y costumbres reconocidos por las leyes. De manera que estos espacios indígenas merecen ser revalorizados por sus miembros y los consejos comunales como

instancia de coordinación, y así debe ser considerado en todos los espacios, escenarios públicos.

Este desencuentro de la realidad actual de las comunidades indígenas y los consejos comunales, invita a los pueblos originarios asumir una posición crítica frente al Estado que promulga la inclusión real y efectiva de sectores excluidos dentro de sus políticas públicas, es decir que el Estado debe “repensar” las políticas dirigidas a la población indígena, que respete y fortalezca sus procesos organizativos, usos y costumbres.

Es preocupante también, las limitaciones que existen en los consejos comunales en cuanto a que estos no pueden ejecutar grandes proyectos con presupuesto elevado ya que de ser así le correspondería ser ejecutada mediante otra figura organizativa llamada Comunas, por lo que específicamente en Kumarakapay , para poder desarrollar obras de grandes proporciones tendría que ir asumiendo esta nueva organización territorial. Esta situación crea un nuevo proceso que debe ser consultado y decidido por conjuntamente con el Estado.

Finalmente, es reconocerle al gobierno que lidero Hugo Chávez, sobre los avances obtenidos durante su gestión en materia de pueblos y comunidades indígena, abriendo con ello nuevos procesos de interrelación en estos. A pesar de esto, la realidad es que dentro del país venezolano y del gobierno como tal, existe el desconocimiento de las instancias organizativas comunitarias como organizaciones capaces de impulsar el desarrollo de la comunidad, por lo que las políticas que se impulsa desde el gobierno están enfocadas a canalizar sus políticas mediante los consejos comunales, propiciando su fortalecimiento y debilitando la función de las organizaciones comunitarias indígenas.

Frente a esta situación, es recomendable que las comunidades indígenas retomaran sus banderas de lucha para hacer efectivo los derechos consagrados en la Constitución Nacional y asumir una actitud activa con sus comunidades y organizaciones. Así mismo es necesario sensibilizar en todos los niveles de la sociedad, a las instituciones educativas públicas y privadas, los órganos de los poderes públicos, funcionarios del gobierno, entre otros sobre los derechos de los pueblos indígenas y las realidades de las comunidades para que desde una mirada intercultural se propicie el

desarrollo en el marco los principios y valores indígenas y contribuir en la construcción de una sociedad verdaderamente multiétnica y Pluricultural, democrática y participativa.

## BIBLIOGRAFIA

- Andy Cesar (2005) “Derechos Territoriales frente a las actividades Petroleras”. *21 años de continuidad en una etapa de nuestro caminar*. Coordinadora de la Cuenca Amazónica Ecuador.
- Arreaza Vicente (2005) *Los pemón. Los pueblos indígenas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas. Defensoría del Pueblo. Venezuela.
- Alberich Tomas, Manuel Basagoiti, Paloma Bru, Carmen Espinar, Néstor García, Sabina Habegger; Dolores Hernández, Concha Lorenzana, Pedro Martín, Manuel Montañés, Tomás R Villasante, Alicia Tense (2009). *Metodologías participativas*. Madrid. Edita: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- Bervejillo Federico. *Territorios en la globalización cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.
- Bello, Luis (2005) *Derechos de los Pueblos Indígenas En El Nuevo Ordenamiento Jurídico Venezolano*. Caracas. IWGA, Grupo Internacional de Trabajo sobre asuntos indígenas. Venezuela.
- Bello, Luis (2011) *Los Pueblos Indígenas y las políticas públicas*. Caracas. IWGA, Grupo Internacional de Trabajo sobre asuntos indígenas. Venezuela.
- Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer (2004) “*Para ampliar el canon democrático*” (Introducción), pp. 35-76, en *Democratizar la democracia*, FCE: México.
- Ceballos Méndez, Edward Jonathan (2009) *Participación ciudadana en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los consejos comunales*. Revista Provincia n° 21. Pp 43-60. Universidad de los Andes. Venezuela.
- Cilano Peláez, Johanna; Córdova Jaimes, Edgar y Chaguaceda, Armando (2009) *Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano* en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año X, N° 26, octubre.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 24 de marzo del 2000.
- Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial N° 3357. 23.01.1961
- Colmenares, Ricardo (2001) *Los derechos de los pueblos indígenas*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela
- Coppens Walter (SR) *La Conquista del Sur ¿Ocaso de los indios amazónicos?* Disponible en [gumillaa.org/biblioteca/bases/biblo/textos/sic1971338-382-383](http://gumillaa.org/biblioteca/bases/biblo/textos/sic1971338-382-383). Visitado el 14.05.2014
- Corredor C. y Díaz G (2008) *Políticas económicas aplicadas en Venezuela durante el período 1959-2007*. Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 105, noviembre 2008. Disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ve/> visitado en septiembre 2012
- Cunill Nuria, (1991) *La participación ciudadana*. Caracas. CLAD-Nueva Sociedad.
- Dagnino Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006) “*La disputa por la construcción democrática en América Latina*” (Introducción, pp. 15-102), México: FCE-CIESAS-UV.

- Delgado José (2008) *Reflexiones sobre la descentralización*. Caracas. Instituto Latinoamericano Sociales. Venezuela.
- Elizalde Antonio (2003) *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Serie 29. Gestión pública. Santiago de Chile.
- Favela Margarita, Diana Guillen Lucio Olivar, Adelita Neto et al (2009) *América Latina, los derechos y las practicas ciudadana a la luz de los movimientos populares*. Buenos Aires Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. Argentina.
- Figueroa, Carlos (2005) *Pataamunaanunin. Nuestras tierras son de nosotros*. Asociación Venezolana de Educación Católica AVEC. Caracas.
- Fleury, Sonia (2002) *Reforma del Estado*. Santiago Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales" Chile.
- Garreton Manuel, (1997). *Revisando las transiciones democráticas en América Latina*. Nueva Sociedad Nro. 148 Marzo-Abril 1997, pp. 20-29.
- Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo (2009) *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Daena: International Journal of GoodConscience. 4(1): 179-193. Marzo 2009. ISSN 1870-557X
- Goldfrank Benjamín (2011) *Los consejos comunales ¿avance o retroceso para la democracia venezolana? En Nuevas Instituciones participativas y democráticas*. Iconos40. Ecuador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Gómez Iney, Rodríguez Luis, Alarcón Luis. (2005) *Método Etnográfico y trabajo social. Algunos aportes para el área de investigación e intervención social*. Revista venezolana de Sociología y Antropología. V 15 n 44 Mérida. Documento digital consultado en [scielo.org.ve](http://scielo.org.ve).2013. HUMANIC
- Harnecker Marta (2008) *Ponencia Democracia y Poder popular*. Documento digital consultado en [www.revelion.org](http://www.revelion.org). 19.07.2011.
- Informe Geoambiental 2007 del Estado Bolívar*. Instituto Nacional de Estadísticas. Caracas Venezuela  
[http://ine.gob.ve/aspectosmbientales/informesgeoambientales/informe\\_geoambiental\\_Bolivar.pdf](http://ine.gob.ve/aspectosmbientales/informesgeoambientales/informe_geoambiental_Bolivar.pdf)  
visitado agosto 2013
- Lahera, Eugenio (2000) *Reforma del Estado: Un Enfoque de Políticas Públicas*. En Revista Reforma y Democracia (CLAD), No. 16: 9-30. Venezuela.
- Lechner, Norbert 1996, *La (problemática) invocación de la sociedad civil*, en Perfiles Latinoamericanos, No. 6, México: FLACSO.
- Ley del Consejo Federal de Gobierno, 22 de febrero de 2010.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales, noviembre de 2009.
- Ley Orgánica de Pueblos y comunidades Indígenas. Gaceta Oficial N° 38.344. 27/12/2005
- Lira Luis (2003) *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Serie 59. Gestión pública. Santiago de Chile.
- Loaiza Luis, (1999) *Consecuencias de la Descentralización*. Mérida Publicaciones de Universidad de los Andes.
- López Mirtha. *Una estrategia de innovación política en Venezuela: los consejos comunales*. Ra Ximhai, Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable,

- Septiembre-diciembre, año/Vol.4, Número 3. Universidad Autónoma Indígena de México, Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 559-579
- López Margarita (2007) “*Gobierno de Jaime Lushinchi 1979-1984*”. Historia Global de Venezuela. Editorial Globe. Caracas.
- López Margarita (2007) “*Segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez 1989-1993*”. Historia Global de Venezuela. Editorial Globe. Caracas
- Medena José, Aguilar Vladimir (2006) *Informe de avance del proyecto: Conservación de la biodiversidad en los territorios indígenas pemón de Venezuela. Una construcción de Futuro*. The Nature Conservation. Caracas
- Norris, Pippa (2002) *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada*. <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Acrobat/Mexican%20Civic%20Engagement%20Norris%20espanol.pdf>. Abril 2012
- Oszlak Oscar (2009) “*Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico*” Belmonte Alejandro (2009): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.*
- Melo Mario (2006) *Consulta Previa, Ambiente y Petróleo en la Amazonia Ecuatoriana*. Centro de Derechos Económicos y Sociales. CDES. Quito, Ecuador.
- Padrón, Alejandro. *La crisis económica y el control de cambio*. Instituto de Investigaciones Económicas Sociales. Universidad de los Andes. Disponible en [http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista\\_10/Pdf/Rev10Padron.pdf](http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista_10/Pdf/Rev10Padron.pdf) visitado noviembre 2013
- Padrón, Alejandro. *Las políticas de ajuste estructural (PAE) en Venezuela: rezago social y alternativas para combatir la pobreza*. Disponible en: [http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista\\_15/Pdf/Rev15Padron.pdf](http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista_15/Pdf/Rev15Padron.pdf) visitado noviembre 2013
- Person Wayne (2007) *Capítulo I “Meta análisis en Políticas Públicas: una introducción y análisis a las políticas públicas.”* México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pueblos Indígenas de Venezuela. *Pemón Colección Bicentenario 2008*. Editorial Santillana. Caracas
- Proyecto Nacional Simón Bolívar. *Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela.
- Proyecto Regional de Desarrollo. 2001-2007. Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela
- Nora Rabotnikof .*Concepciones del espacio público y formas de pensar la política* (SR) pág. 41- 67
- Rincón Idana (2009) *El proceso de descentralización en Venezuela en el marco de la nueva Constitución Bolivariana*. Caracas. Publicaciones de la Universidad Andrés Bello. Venezuela.
- Rodríguez Manuel (2007) “*Dictadura de Marcos Pérez Jiménez*”. Historia Global de Venezuela. Editorial Globe. Caracas

- Rodríguez I, Gómez J, Fernández Y (2010) *Roroimökokdamök. La historia de los pemon de Kumarakapay*. Caracas: Ediciones Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas- IVIC. Venezuela
- Schejtman Alexander, Julio Berdegue (2004) *Desarrollo Territorial Rural*. En debates y temas rurales N°1. RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Schneider Cecilia, YaninaWelp (2011) *¿Transformación democrática o control político?* En Nuevas Instituciones participativas y democráticas. Iconos 40. Ecuador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pagno Elena. “*La Transición a la Democracia en América Latina*”. El caso paraguay (1989-1993).Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Humanidades. Resistencia. (Chaco).
- Quintero Inés (2007) “*Primer gobierno de Carlos Andrés Pérez*”. Historia Global de Venezuela. Editorial Globe. Caracas
- Ziccardi Alicia (S-R). *Los actores de la participación ciudadana*. Universidad Nacional Autónoma de México

### **Documentos**

- Proceso organizativo de los pueblos indígenas en Venezuela. Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional de la Republica Bolivariana de Venezuela, 2010.
- Ponencia: La participación ciudadana en los consejos comunales. López Margarita. Brasil 2011.
- Informe de Ministerio del Poder Popular para los pueblos Indígenas de la Republica Bolivariana de Venezuela. 2014

### **Entrevistas**

- Celina Daniel Consejo Comunal Sector Meru18-02-2013
- Juvencio Gómez Capitán de la Comunidad Kumarakapay. 19-02.2013
- Pablo Delfonzo, Vocero Consejo Comunal Sector Waikaepuru 17-02-2013
- José Fernández, Vocero Consejo Comunal Sector Kumarakapay17-02-2013
- Edgar Gómez, Vocero Consejo Comunal Sector Kumarakapay17-02-2013
- Selva González, miembro del Consejo Comunal Sector Kumarakapay15-02-2013
- Asilo Gómez. Miembro de Comunidad 15-02-2013
- Salvador Franco. Miembro de la comunidad. 15-02-2013

## ANEXO I

### PREGUNTAS GUÍAS PARA EL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

**“LAS COMUNIDADES INDÍGENAS COMO ACTORES PÚBLICOS DE  
DESARROLLO DE LOCAL.  
EL CASO DE LOS CONSEJOS COMUNALES DE LA COMUNIDAD  
INDÍGENA KUMARAKAPAY. MUNICIPIO GRAN SABANA DEL ESTADO  
BOLÍVAR VENEZUELA**

1. ¿Cuáles son los espacios utilizados para la participación con los que cuenta los miembros de la comunidad?
2. Cuál de estas son las instancias de participación ciudadana utilizan con mayor frecuencia?
3. ¿Cuáles han sido los beneficios que se ha obtenido de la participación ciudadana o instancias de participación creadas por el Estado?
4. ¿Cuál es el modelo de comunidad que se pretende construir con los proyectos de desarrollo comunitario? (la comunidad del futuro) tipo de desarrollo?
5. ¿Hacia qué áreas están enfocados los proyectos presentados por los consejos comunales en Kumarakapay ?
6. Cuales han sido los cambios experimentados en la comunidad a partir de su participación mediante los consejos comunales?
7. Cómo se fortalece la identidad cultural pemon, cuando existe la presencia de instancias participativas ajenas a la cultura?
8. Cuáles son los mecanismos utilizados para dirimir los problemas que se presentan en la comunidad?
9. Cuáles son los espacios o instancias se utilizan para definir los proyectos de desarrollo comunitario? Cada cuanto tiempo se reúnen? ¿Quienes participan en estos espacios? Quien convoca y dirige la reunión? ¿Cuáles son las normas que rigen estos espacios?
10. Como ha sido la relación entre las instancias de gobiernos, los voceros comunales y la organización indígena? (Antes y después de los Consejos comunales )