

Capítulo 11: El Desarrollo Integral de las Comunidades Populares. Apuntes para la Historia de su Proceso en Mérida y Venezuela. Marzo de 1989.

Los 3 artículos que siguen a continuación fueron estructurados los días siguientes a los disturbios de Caracas a fines de febrero de 1989. Se enviaron al Director de El Diario El Vigilante y otros diarios de la ciudad de Mérida pero no fueron publicados. Finalmente fueron publicados en tres entregas sucesivas en la página quincenal “Ciencia Política y Sociedad”, en el volumen II números 80, 81 y 82 que el CEPESAL (Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina en la ULA) y el Postgrado de Ciencias Políticas de la ULA publicaban en el diario Frontera (parte I el Lunes 27 de Marzo, parte II el Domingo 9 de Abril y parte III el Domingo 23 de abril del año 1989). La carta de presentación al Director de El Vigilante decía así:

El objeto de la presente es el de hacerle llegar una serie de tres artículos agrupados bajo el título “El Desarrollo Integral de las Comunidades Populares”—Apuntes para la Historia de su Proceso en Mérida y Venezuela—, el cual es de mi interés hacer del dominio público, por cuanto pueden servir en estos momentos difíciles que vive la comunidad nacional, por la desorientación y la acumulación de problemas sin solución, que han resultado en los dolorosos momentos que hemos visto cumplirse en la última semana de 1989.

Este trabajo lo he realizado como parte de las actividades académicas de investigación y extensión que cumplo en la Facultad de Arquitectura de la ULA, pero ha estado motivado por mi interés como merideño.

Mérida requiere de planteamientos integrales en donde la participación ciudadana organizada sea un hecho. Pero ello será posible cuando se dé un proceso convergente de tanto esfuerzo aislado, y ese parece ser nuestro irremisible destino que no se debe posponer. Los esfuerzos de coordinación de los entes del Estado, del Municipio, de la Universidad, de la Iglesia, del Ecumenismo, de las Organizaciones Populares, y en general de todas las Comunidades, podrían hacer surgir un modelo, que por la escala de nuestra ciudad, sería relativamente fácil de lograr—aunque requiere de mucha voluntad, paciencia, resistencia y persistencia—pero que vale la pena alcanzar, pues quizás ninguna otra localidad en Venezuela ofrece condiciones tan favorables. De allí debería surgir el modelo organizado de Comunidad-Estado-Universidad-Sociedad, para movernos en la dirección de la calidad de la vida, modelo expansivo y exportable a otras ciudades del país, que viven los mismos problemas en términos amplificadas. Y así realizar un aporte con esquemas adecuados para llenar el vacío de alternativas factibles y apropiadas para la calidad de la vida en los entornos urbano y rural.

En mi carácter de concejal independiente suplente, siempre hago referencia a la necesidad de modernizar y actualizar el Cabildo, para poder enfrentar una dinámica de organización integral, que rebasa la actual fragmentación y debilidad de la estructura del actual Concejo Municipal. Por otra parte, como miembro recién incorporado a la Comisión de Urbanismo, hice a esta Comisión una crítica por la forma puntual como está sesionando, que no permite dotarnos de una visión global del Urbanismo de nuestra ciudad. Por eso, he solicitado una oportunidad, para exponer un conjunto de ideas, que servirían para constituir a Mérida, en Ciudad Educativa de calidad humana, (Ciudad Universidad que es lo que debería ser y no es), donde la verdad y los valores trascendentales del hombre recobren su sitio, a través de la dignidad humana, que hoy está trastocada en nuestro medio social. Parte

de ese trabajo, fue entregado al Concejo Municipal en Diciembre de 1980, publicado en el diario Frontera página 8, 17 y 18 de Diciembre de 1980) como un homenaje a las comunidades populares, en ocasión del Sesquicentenario de la muerte del Libertador.

Esperando poder coincidir más adelante, en tareas conjuntas por el surgimiento de nuestro medio, quedo de ustedes, agradecido, por el interés que muestren a esta iniciativa. Atentamente, Arq. Luis Jugo Burguera. Profesor de Arquitectura ULA – Concejal Independiente por el Municipio Libertador.

**El Desarrollo Integral de las Comunidades Populares.
Apuntes para la Historia de su Proceso en Mérida y Venezuela.
Marzo de 1989.
Parte I**

El proceso de Organización de las Comunidades en Venezuela y en Mérida entre 1958 y 1988 ha pasado de una **Languidez de la Construcción Comunitaria** en la primera década (1958-1968), a un **Despertar de la Inquietud por la Comunidad** en la segunda década (1968-1978) hasta el inicio de Articulación de un **Proceso Organizacional del Movimiento Vecinal** en la tercera década (1978-1988).

De incipientes **Centros Culturales** que encontrábamos en algunos barrios y la formación artificial de las **Juntas Vecinales** y **Juntas Comunales** promovidas por los partidos gobernantes, se pasó al surgimiento de las auténticas **Asociaciones de Vecinos**, a partir del momento en que se promulgó la Ley Orgánica del Régimen Municipal y el Reglamento correspondiente, las cuales van conquistando una gestión cada vez más genuina, al margen de la manipulación de los partidos políticos.

Este movimiento se estructura con cada vez más fuerza en cada una de las localidades urbanas del país, y progresivamente va trascendiendo a los sectores rurales. Aunque es un fenómeno de carácter nacional, el movimiento es particular a cada región, dependiendo de la idiosincrasia de las distintas comunidades participantes. En algunas localidades es más acelerado y más consistente, lo cual permite configurar un haz de experiencias donde unas comienzan a aprender o a enseñar a las otras.

La actitud del Estado frente a esta situación ha variado del Centralismo a la Regionalización, caracterizada por las contradicciones y la falta de continuidad que surge en los cambios de gobierno o aún en la sola rotación de funcionarios. El **burocratismo** establece lentitud en los procesos de promoción y resolución de los problemas. La acción se ha caracterizado por un **paternalismo** hacia las comunidades, que **en vez de favorecer la participación y la autogestión**, estimula la **dependencia** y el **parasitismo**, lo que concluye con el **amparo partidista** a sus afiliados.

Frente a la dinámica organizativa de las comunidades, la máquina burocrática del Estado responde con Dispersión y Descoordinación, que induce al despilfarro de tiempo y recursos, la baja productividad de logros y resultados y el derroche de las mejores iniciativas y voluntades, que en vez de ser alentadas tornan al escepticismo y al desaliento, con un alto costo social.

En este contexto se genera una Desorientación global y una Ausencia de Sistematización, que tiende a frustrar las esperanzas de la mayoría de la población, cuando se siente impotente, donde sólo logran trascender los movimientos que cuentan con los líderes más consecuentes y persistentes en la tarea que han emprendido.

Una Presidenta anterior de FUNDACOMÚN—Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal—(Alba Illaramendi, quien publicó una ponencia en la Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal N° 4, Primavera de 1985, donde plasma el drama de la gestión del desarrollo social en Venezuela hasta 1979, situación que persiste en 1989, cuando cumplimos treinta y un años de proceso democrático) escribió en una ocasión que:

- El Estado se caracteriza en lo administrativo por el fortalecimiento del poder central, y en lo económico y social, por una acentuada acción paternalista y asistencialista frente a la problemática marginal, con ausencia de la participación de la población en las decisiones de sus asuntos...
- La población marginal, además, se encuentra poco integrada y precariamente organizada, siendo a la vez cada día más numerosa, llegando a formar, en 1979, la tercera parte de la población total de Venezuela; con frecuencia es manipulada por los partidos políticos que se disputan el control de las pocas organizaciones espontáneas surgidas de las comunidades y se dedican a crear otras organizaciones que sólo responden al interés partidista, contribuyendo así a agudizar la marginalidad porque se aumenta la desintegración interna de la población; sin embargo, esos sectores de la población, cuando tienen la posibilidad, plantean la necesidad de poseer organizaciones representativas con “personalidad jurídica”.

Advierte que **los principales obstáculos a vencer dentro de la realidad institucional** lo constituyen “**la multiplicidad de organismos, presupuestos y programas destinados a los mismos fines y la escasa experiencia de los funcionarios en el trabajo de campo**”. Todo esto se traduce en ausencia de coordinación efectiva que no es más sino aquella que se da como la concentración permanente de criterios, esfuerzos, acciones, recursos humanos y financieros, a través de contactos multilaterales que requieren jornadas de intercambio y socialización (reuniones, talleres, seminarios periódicos, comisiones de trabajo permanentes, por áreas o por sectores, donde “se aglutinan las acciones y recursos, se establecen objetivos y metas comunes, se definen los mecanismos e instrumentos y los canales de comunicación”), pero que sólo se realizan cuando se alcanzan las metas concretas de beneficio a las colectividades, que sólo así consolidan los movimientos locales que servirán de estímulo al avance y desarrollo social. Y es allí donde está la verdadera concertación o convergencia.

Parte II **El Caso de Mérida**

El Caso de Mérida consiste en un largo proceso de depuración y de maduración que está dando interesantes resultados.

En 1969, en los barrios Pueblo Nuevo y Simón Bolívar—ampliamente estudiados por distintas dependencias oficiales y facultades de la universidad desde los años sesenta—se detectó la inexistencia de organizaciones comunales. En los barrios, que se cuentan entre los más antiguos de la localidad, existían sin embargo unos Centros Culturales, especies de organizaciones de base incipientes, agrupando a jóvenes líderes—con ideas radicales—que persistían en su lucha por promover un movimiento organizado, cuyas iniciativas comenzaban paulatinamente a tener asidero en el resto de la población. Ya en 1973, se había creado en Santo Domingo, un barrio cercano, un nuevo Centro Cultural.

En 1975, en una Asamblea para organizar la Junta Comunal, que se realizó en la calle principal del barrio Pueblo Nuevo, convocado por ORDEC (Organismo Regional para el Desarrollo de la Comunidad) fuimos testigos de cómo un funcionario intentaba dirigir las decisiones de los asistentes hacia sus candidatos, mientras que los jóvenes de los Centros Culturales no cejaban en su lucha por imponer sus líderes, lo que consiguieron al final. Sin embargo, desde ese momento se veía que las relaciones de colaboración entre los funcionarios públicos y los jóvenes electos no conducirían a un trabajo fructífero.

Para esa fecha ya se habían promulgado los Decretos Presidenciales 332 y 506 para barrios pobres urbanos y áreas rurales. (Durante el gobierno social cristiano durante 1969 a 1974 del Presidente Rafael Caldera se comenzó a hablar de consolidación de barrios, ya que antes no había una política clara sobre ellos y se pensaba que la solución era su erradicación, cosa imposible dada la magnitud que había alcanzado el persistente proceso de migrantes rurales a las ciudades, que se integraban o formaban cada vez más nuevos barrios. Durante el primer año del gobierno social demócrata—desde marzo de 1974—del Presidente Carlos Andrés Pérez se promulgaron los Decretos referidos 332 y 506).

El trabajo del Decreto 332 para los centros urbanos se canalizaba a través de dos Comisiones: una para el Desarrollo Físico (de la cual fui miembro como delegado por la Facultad de Arquitectura, representando a la ULA) y otra para el Desarrollo Socio-Económico. Ambas perseguían coordinar los programas del Estado entre los diversos entes institucionales, en relación con el desarrollo de las comunidades. La coordinación efectiva entre tantos organismos e instituciones nunca se pudo conseguir y no se logró dinamizar un movimiento genuino de organización de la comunidad, sino que más bien se consolidó la acción paternalista del Estado. Se concretó la construcción de Módulos de Servicio, modelos incipientes de Centros Comunales, pero que nunca albergaron en su seno a las nacientes Asociaciones de Vecinos que comenzaron a surgir a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978) y su Reglamento N° 1 (1979).

Es así como surgen en Mérida las primeras Asociaciones de Vecinos entre las cuales se contaban las de Pueblo Nuevo y Simón Bolívar, que paulatinamente van consolidando su acción. Ya en 1980 se hacen sentir y comienzan los primeros intentos de Integración de un Movimiento Unificado que no logra consolidarse al surgir posiciones radicales de algunos líderes que aspiraban orientar el movimiento. En pocos meses fenece la primera iniciativa de organizar una Federación de Asociaciones de Vecinos en 1980. Lo mismo sucede con el Movimiento Vecinal Simón Bolívar en 1983, que mantiene aún algunos de sus partidarios. A partir de esta fecha, comienzan a formarse las Coordinadoras de Asociaciones de

Vecinos que se consolidan en 1986 y que en 1987 organizan la Federación de Coordinadoras de Asociaciones de Vecinos del Estado Mérida (FECAVEM).

En torno al ámbito rural hay que destacar los casos de la Fundación para el Desarrollo Integral del Municipio Chiguará y la del Centro Campesino Mucuchies. Fundachiguará, creada en 1984 ha logrado instaurar un proceso de autogestión liderizado por miembros de la comunidad, haciendo confluír a partidarios de las distintas toldas políticas, y en donde a través de un proceso metodológico que implica acciones pensadas en función de objetivo-resultado, se ha constituido un modelo expansivo de participación y dinamismo de la vida local, que permite mostrar hoy obras de interés colectivo, estímulo a los esfuerzos de superación conjunta. Lo mismo ha acontecido con el Centro Campesino Mucuchies, rica experiencia desarrollada en los últimos años a través de CESAP (Centro al Servicio de la Acción Popular) y sus CEP (Centros de Educación Popular), que ha logrado surgir como una poderosa cooperativa de productores campesinos, que a través de notables esfuerzos propios, apoyo y asesoramiento, está actualmente construyendo una importante edificación como sede a la entrada del poblado, la cual está prevista para albergar en su seno la expansión de las múltiples actividades económicas, sociales, culturales, que con mayor fuerza demanda cada vez más la comunidad.

Sin embargo hay hoy muchas comunidades—urbanas y rurales—en un incipiente estado de organización, las cuales más que estímulos por parte de funcionarios locales—como lo manda la Ley—consiguen trabas en el afán de manipulación de los intereses populares. Es el caso de Mérida, donde el funcionario de Acción Social del Concejo Municipal despacha no en su oficina en la sede del Municipio, sino desde las oficinas del partido de gobierno. Paralelamente se intenta hacer surgir un movimiento alterno, controlado por el partido de gobierno, lográndose así una fragmentación del movimiento popular organizado, división y orientación que no deja de traer descontento y frustraciones, y que puede haber tenido cierta influencia en las explosivas manifestaciones que se iniciaron en Mérida y en otras ciudades de Venezuela a fines de 1987, las cuales se repitieron esporádicamente en Caracas en 1988 y que ahora culminan con la onda que azotó al país, pero en especial a Caracas, la capital, en febrero de 1989.

Parte III

La Búsqueda del Desarrollo Integral de las Comunidades.

A. La Autogestión como concepto de Integración Comunal:

Hoy, muchas comunidades están conscientes de su papel autogestionario como fórmula para la Integración y la Participación de la Comunidad. El concepto de **Autogestión** (según lo descrito por Luis Ricardo Dávila en un artículo publicado sobre el tema en la página de Ciencia Política y Sociedad, en el diario Frontera del 05/06/88) vendría a ser como “la reivindicación gestonaria de las comunidades, cuestionando la jerarquía unilateral establecida por el Estado y la preponderancia de las decisiones de un reducido grupo de individuos sobre las aspiraciones de la gran masa”.

La Autogestión surge entonces ahora “como un modelo de socialismo occidental, auténticamente liberal y democrático, centrado en la experiencia de los socialistas

yugoeslavos”. Modelo éste que **“no surge de la lectura de tal o cual libro sino de las tendencias inmanentes a la conciencia colectiva y al movimiento de la sociedad”**.

B. Algunos instrumentos legislativos relacionados con las Comunidades y el Bienestar Social.

En Venezuela desde que se inició el período democrático de 1958, se han dictado una serie de preceptos constitucionales y legislativos que favorecen al desarrollo de las comunidades y el bienestar de la población, los que contrastan con la realidad actual. Pareciera ser que el crecimiento de la población, el incremento de la complejidad y de los problemas ha ido más rápido que el fortalecimiento de la capacidad de organización de la comunidad.

Después de treinta años del proceso es cuando comenzamos a sentir el surgimiento de un movimiento de la comunidad organizada, pero sin un auténtico apoyo de los partidos políticos que se han turnado en el poder, los cuales han mirado más a sus propios intereses para engrosar su militancia y ganar el voto popular.

En el Capítulo VI de la Constitución Nacional de 1961 (De los Derechos Sociales) se establece que... “El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular”. (Artículo 72). Pero además en los artículos siguientes se establece:

- La protección de la familia como célula fundamental de la sociedad velándose por el mejoramiento de su situación moral y económica.
- La provisión para facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica.
- La protección de la maternidad y el dictado de las medidas necesarias para asegurar a todo niño protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo y para que se realice en condiciones materiales y morales favorables.
- El derecho de todos a la protección de la salud, estableciendo que las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de protección y de asistencia a quienes carezcan de ellos.
- El mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina estableciéndose el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación.
- El derecho de todos a la educación, para lo cual el Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientes dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes.
- La finalidad de la educación para el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana Para ello el Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de estos fines señalados.

Justamente ese “Espíritu de Solidaridad Humana” que se menciona en el último renglón es el que falta hoy en las diversas capas, grupos, partidos y estratos de la sociedad venezolana.

Con la Ley Orgánica del Ambiente promulgada en 1976 se invoca las acciones a fin de “establecer dentro de la política del desarrollo Integral de la Nación los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en defensa de la calidad de vida” lo que implica entre otras cosas:

- la ordenación territorial, y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente;
- la orientación de los procesos educativos y culturales a fin de fomentar conciencia ambiental;
- el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente.

Se comienza a establecer de esta manera, el estímulo para **la participación ciudadana en la resolución de los problemas**, que se ven reforzadas entre otras leyes, con la Ley Orgánica Municipal en 1978 y la Ley del Sistema Nacional de Salud en 1987.

La Ley Orgánica del Régimen Municipal establece entre las facultades del Concejo Municipal la de “**estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad**” (artículo 36, numeral 25). Más adelante estipula que para el cumplimiento de los fines del Municipio, el Concejo Municipal está obligado a dictar normas y a adoptar las medidas necesarias para “**contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y de la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad**” (artículo 37, numeral 6).

El artículo 147 establece que por lo menos cada tres meses “el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado para ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas y emitir opiniones sobre la materia inscrita en el orden del día...”. Además reafirma la participación de la comunidad en el artículo 151 cuando establece que: “Las Asociaciones de Vecinos así como las organizaciones sindicales, gremiales y otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas”.

Dentro de este marco contextual, favorable a desarrollar múltiples e integrales acciones para el desarrollo y organización de la comunidad, es mucho lo que se habría podido hacer desde el año 1979. Pareciera haber existido una gran omisión por parte de quienes han conducido y ejecutado las políticas y orientaciones del Cabildo, las cuales no siempre están muy claras o son parciales, ya que no han respondido en formas cabal a las aspiraciones y expectativas de organización de los diferentes sectores, quienes han culminado por enfrentarse, en vez de consolidar un movimiento armónico de avance

acelerado, para ayudarnos todos a enfrentar los múltiples problemas que hay que resolver para comenzar a expandir la calidad de la vida en forma global.

Más recientemente, se promulga en junio de 1987, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (SNS) que incorpora y amplía entre sus postulados fundamentales, a la calidad de vida y a la autogestión de las comunidades, en la búsqueda de la salud integral, que está no sólo encaminada a procurar la ausencia de enfermedad, “sino a promover el mayor bienestar físico, mental y social de los habitantes del país” (Artículo 4).

La Ley determina en el artículo 8 que el Sistema Nacional de Salud se estructurará y funcionará sobre la base de la participación de la comunidad organizada a todos los niveles (individual, familiar, vecinal, comunal, regional y nacional) tanto en la planificación, como en la ejecución y evaluación de sus actividades” lo que consagra el principio de Autogestión. Esto se ve ampliado y ratificado en el artículo 25, cuando se explicita el Sub Sistema de Asistencia Social. Allí se establece que **mediante “la cooperación participativa de la comunidad organizada” este Subsistema emprenderá la realización de programas destinados a promover en el individuo, la familia y la comunidad, todo aquello que propenda por su propio esfuerzo a elevar su nivel económico y social, así como también lo que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida y del ambiente en que habitan, con el fin de combatir la pobreza extrema y la ignorancia y coadyuvar a la promoción de la salud y de la justicia social**, en coordinación, con los propósitos, funciones y actividades del Ministerio de la Familia y demás entes público o privados que tengan inherencia con la Asistencia Social.

CONCLUSIÓN

Con este marco tan justamente formulado por las instituciones democráticas de Venezuela, no nos cabe sino **reclamarle a la democracia a través de sus dirigentes, esa voluntad de realizar las aspiraciones de surgimiento de un pueblo a través de la organización de las comunidades locales, las que aún están esperando la gran oportunidad de darle rienda suelta a sus múltiples capacidades creativas, dormidas hoy en el paternalismo, la injusticia y el subdesarrollo. ¿Acaso siempre no es la hora para realizar estas intenciones, de tal manera que tan espléndidos preceptos constitucionales y legislativos dejen de ser letra muerta? La democracia es perfectible. Y los demócratas de este país, los que elegimos para representarnos, están muy endeudados socialmente con nuestras propias comunidades. El futuro es hoy; mañana puede ser tarde.**