

---

**Las regulaciones sobre la participación popular: las Juntas Vecinales de Bolivia (1994-2013) y los Consejos Comunales de Venezuela (1999-2010)****Ana Belen Mercado <sup>1</sup>****Resumen**

Este trabajo indaga sobre la legislación en torno a la participación popular y las formas en las que se desarrolló y ejerció la democracia durante los gobiernos que se sucedieron en Venezuela entre 1999 y 2010 y en Bolivia entre 1994 y 2013. Para ello analizaremos los casos de los Consejos Comunales de Caracas y las Juntas Vecinales de El Alto, teniendo en cuenta las condiciones socio históricas de su aparición y las trayectorias que recorrieron en el período contemplado. Partiremos del supuesto según el cual la creación de los Consejos y el reconocimiento e institucionalización de las Juntas son expresiones de la crisis de representación partidaria tradicional del modelo neoliberal y, al mismo tiempo, buscan enmarcar el accionar de estas organizaciones sociales mediante la canalización del conflicto. La sanción de las leyes de creación de los Consejos Comunales en Venezuela y de institucionalización de las Juntas Vecinales en Bolivia durante los períodos mencionados estuvo vinculada con la incorporación de nuevas formas de ejercer la ciudadanía, de manera directa y participativa.

**Palabras clave:** participación popular; democracia; leyes; Juntas Vecinales; Consejos Comunales

**1. Introducción**

Este trabajo busca situar socio-históricamente las legislaciones sobre la democracia participativa y el poder popular, tanto en Bolivia como en Venezuela. A partir del análisis de las trayectorias de –y las legislaciones que afectaron a- las Juntas Vecinales de El Alto (Bolivia) y los Consejos Comunales (Venezuela), se pretende dar cuenta de los cambios implementados por los gobiernos posneoliberales, en cuanto a la incorporación de nuevas herramientas de participación para los actores sociales. Las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales implican tensiones y negociaciones que varían en tipo y grado. Situados en una coyuntura histórica de cuestionamiento al modelo político representativo tradicional, característico de los gobiernos neoliberales de las décadas de 1980 y 1990, los gobiernos de comienzos de siglo XXI en Venezuela y en Bolivia produjeron una serie de cambios

---

<sup>1</sup> Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), becaria doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Integrante del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL), fundado por Waldo Ansaldi. Docente en el Taller de Investigación de Sociología Histórica de América Latina, de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Argentina. mercadoanabelen@gmail.com

institucionales, entre los que se destaca la sanción de nuevas Constituciones y leyes. Allí se contemplan modos de participación que incorporaron el ejercicio de nuevas prácticas políticas y democráticas, al tiempo que permitieron la canalización e institucionalización de los conflictos.

Una hipótesis que motoriza este trabajo es que las reformas legales impulsadas por el gobierno de Hugo Chávez, que permitieron la creación de los Consejos Comunales en Venezuela, y las del gobierno de Evo Morales, que reorganizaron las Juntas Vecinales, intentaron dar respuesta a la crisis de representación partidaria tradicional, a partir de la institucionalización del conflicto y de las demandas de los actores sociales. De esta manera, sostenemos que las leyes que analizamos, aún con disimilitudes en cuanto a su origen, implementación y características, presentaron un objeto en común que apunta hacia la redirección de las distintas formas de participación ciudadana. Una primera aproximación al tema de estudio podría indicar que las Juntas Vecinales, donde tradicionalmente han participado organizaciones sindicales e indígenas y cuya aparición es previa a la llegada al gobierno de Evo Morales en 2006, cuentan con (y utilizan) mecanismos democráticos más participativos que los Consejos Comunales, creados directamente por Hugo Chávez e institucionalizados por medio de una ley, los cuales estarían sujetos a las condiciones impuestas desde el Estado central. Esta lógica se refuerza con la canalización de un “pueblo” con importantes antecedentes de conflicto social, como el Caracazo (1989), al cual se intenta institucionalizar sus prácticas, mediante la creación de espacios democráticos. En función de lo planteado es que caracterizaremos las trayectorias de las Juntas Vecinales y de los Consejos Comunales, teniendo en cuenta las distintas leyes que afectaron o tuvieron incidencia sobre sus formas de organización y funcionamiento. Al mismo tiempo, contextualizaremos históricamente dichas leyes para enriquecer el análisis de su contenido.

Para llevar a cabo la tarea utilizamos el método de análisis comparativo, propio de la sociología histórica. Consideramos que nos permite trascender las lecturas unívocas que arrojaría la consideración de cada uno de los casos por separado y de manera atomizada. Seguimos tanto a Detienne (2001) en su propuesta de construir objetos comparables, como a Sartori (1999), quien nos habla de las entidades comparables respecto de ciertas propiedades o características. Es decir, las comparaciones que interesan son aquellas que “se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos” (p. 35). La contrastación de distintos procesos históricos muestra las similitudes y diferencias y así enriquece su análisis.

Respecto de las fuentes, utilizamos tanto primarias como secundarias. Hemos analizado las leyes que se mencionan en el artículo; así como también, en lo que refiere a los datos precisos sobre los casos,

se consultaron trabajos publicados por otros investigadores e informes de distintas instituciones, públicas y privadas<sup>2</sup>.

## 2. El Estado: entre el neoliberalismo de los años 1990 y los gobiernos progresistas del siglo XXI

En primer lugar, introduciremos algunas consideraciones sobre la relación entre las normas que rigen la vida política de un país y su correspondencia con las prácticas, usos, costumbres y actividades de la sociedad civil. Los efectos de los distintos paquetes legales sobre la sociedad varían según los contextos históricos y su legitimidad está sometida a la aprobación de las mayorías ciudadanas, al menos cuando los Estados se rigen por mecanismos democráticos.

Siguiendo lo expuesto por Ansaldi y Giordano (2012), la constitución política, su legislación y la jurisprudencia forman el ordenamiento jurídico-político de cada Estado, lo que los autores definen como su “matriz institucional” (p. 686). Estos son los fundamentos teóricos que otorgan legitimidad al Estado y a partir de los cuales se materializan prácticas históricas concretas y se construye un determinado orden. En este sentido, las Constituciones son “el diseño de lo que quiere construirse” (p. 686), aunque ese diseño no siempre se corresponderá con las prácticas y el ejercicio del poder. La capacidad del Estado para delimitar las prácticas legítimas y así ordenar la vida social, no es nada menor. Vilas (1997) sostiene que

“[el Estado] actúa como delimitación paramétrica de intereses, actores y conflictos, definiendo qué es lo legítimo (actores, recursos, procedimientos) y qué no, facilitando o entorpeciendo el planteamiento de temas, el desenvolvimiento de los actores, sus márgenes de maniobra, su acceso diferenciado a recursos” (p. 148).

Tal es así que el mismo autor sostiene, sobre las reformas neoliberales, que las mismas

“implican profundas transformaciones en las bases sociales de los estados y, más en general, una reestructuración de las relaciones entre Estados, mercados y sociedades. (...) Al cambiar los actores estratégicos en el funcionamiento y orientación de las agencias y recursos del Estado, cambian también los intereses y objetivos promovidos, legitimados y deslegitimados a través del Estado, de sus instituciones y recursos” (p. 150).

Por su parte, Bourdieu (2000) postula que el derecho “hace al mundo social” (p. 202) y a la vez es hecho por ese mundo, es una estructura estructurada por condiciones históricas preexistentes. Así,

---

<sup>2</sup> Sobre las Juntas Vecinales de Bolivia destacamos los trabajos de Florencia Puente y Francisco Longa (2007), Raúl Zibechi (2007), Melina Deledicque y Daniel Contartese (2010) y Laura María Gutiérrez Escobar (2010); mientras que para los Consejos Comunales venezolanos recurrimos a los Informes de la Fundación Centro Gumilla (2008 y 2009) y los trabajos de María Pilar García-Guadilla (2009), Beatriz Fernández Cabrera (2011) y Benjamin Goldfrank (2011).

se opone a la concepción positivista del derecho como una expresión independiente y abstraída de sus condicionamientos históricos, pero a su vez no concuerda con la postura estructuralista que lo subordina a las condiciones materiales y las relaciones sociales de producción imperantes. Él las llama visiones antagónicas externalista e internalista (p. 167). En la misma línea, Giordano (2012) plantea que “la promulgación de las leyes no señala sólo y simplemente un cambio normativo. Se trata de un fenómeno que se inscribe en el campo jurídico pero que es analizado atendiendo a la doble y recíproca determinación” (p. 20) entre los postulados jurídicos y el orden político y social. Coincidimos en el énfasis que otorga Soler (2014) al aspecto histórico en todo análisis de leyes, en cuanto a su “virtud de plasmar un entramado de relaciones y problemas, y exhiben aquello que se presenta como las preocupaciones políticas de un momento histórico” (p. 164).

Sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano, Martínez Dalmau (2011) lo describe en términos jurídicos como procesos políticos

“surgidos a raíz de movimientos populares y consolidados a través de la activación directa y desarrollo democrático de procesos constituyentes. (...) El objetivo de estos procesos es la aprobación de una Constitución de nuevo tipo, cuyas características principales derivan de ser el resultado de la búsqueda democrática de elementos emancipadores a través de la activación rupturista del poder constituyente, lo que define tanto material como formalmente a los nuevos textos constitucionales latinoamericanos” (p. 37).

El autor, además, estudia la Constitución de Bolivia promulgada en 2009 y la considera “un ejemplo claro del nuevo constitucionalismo latinoamericano” debido a sus reivindicaciones constituyentes y a “la necesidad de una regeneración del país y la búsqueda casi desesperada de respuestas reales a problemas reales” (Martínez Dalmau, 2011: 58), lo que entiende como parte de un proceso más amplio que atravesó a la región a comienzos de este siglo.

Sobre este proceso, Gargarella (2015) destaca la innovación en que “se nombrara lo no nombrado (derechos nuevos, grupos particulares)” (p. 98) y que, en algunos aspectos, las mismas favorecieron “el acceso ciudadano a la «sala de máquinas» del constitucionalismo” (p. 99). Sin embargo, alerta sobre “los modos en que las «viejas estructuras» bloquean las «nuevas propuestas» o tornan difícil su implementación” (p. 104). Por su parte, en una lectura de distinto tenor, Viciano Pastor (2010) sostiene que

“las nuevas Constituciones latinoamericanas, si hacen algo, es innovar. Reformular la división en los tres poderes clásicos, crear nuevas formas de participación, incluir elementos mixtos de control de la constitucionalidad, regular los bancos centrales, garantizar efectivamente los derechos económicos y sociales, reconstruir la

---

Constitución económica, incluido el concepto de propiedad privada, etcétera...” (p. 26).

Si bien este trabajo no apunta a estudiar con profundidad las Constituciones que se enmarcan en lo que se conoce como el nuevo constitucionalismo latinoamericano del siglo XXI, es necesario tener en cuenta que las leyes aquí analizadas responden a un clima de época sellado por esta corriente.

Respecto del calificativo de los gobiernos progresistas del siglo XXI como “posneoliberales”, Sader (2010) caracteriza al bloque de poder, hegemonizado por el capital financiero, que se instala a partir de los años 1980 en la región, como alianzas entre los monopolios de la tierra, bancos, medios de comunicación y grandes corporaciones industriales y comerciales, que se caracterizaron por su “poca capacidad de creación y reproducción de bases populares de apoyo” (p. 67). Al definir a los gobiernos de Chávez y Morales como posneoliberales, lo hacemos en el sentido descriptivo que le otorga el autor al término, es decir, como negación al modelo neoliberal, pero no por eso la emergencia de uno alternativo, sino, “un conjunto híbrido de fuerzas que componen alianzas sobre las cuales se basan los nuevos proyectos” (p. 74). Como veremos, en la medida en que conviven con el poder de la gran burguesía, los gobiernos posneoliberales encuentran dificultades a la hora de construir alternativas y deben enfrentarse a una disputa hegemónica continua (p. 72), lo cual explica, en buena medida, algunas de las contradicciones que emergen en las leyes indagadas, como veremos. Un ejemplo de ello es el reconocimiento simultáneo a las formas de propiedad privada y comunitaria.

Al caracterizar esta época desde el análisis del caso boliviano, Ansaldi (2010) observa que “la prescindencia de instituciones clásicas como los partidos, los sindicatos, el Congreso” constituye un rasgo distintivo de los ciclos de protestas que atraviesa América Latina a fines de los años 1990 y comienzos de los 2000 (p. 195). Esto se vincula con la “identidad barrial” a la que refiere García Linera (2010) cuando describe los movimientos sociales de El Alto y les atribuye una fortaleza mayor que a otras identidades, “como por ejemplo la obrera, que en los últimos años ha sido profundamente debilitada en sus estructuras materiales internas” (p. 599). Ansaldi (2010), por otro lado, enumera algunos antecedentes de la participación popular en Bolivia. Entre ellos, la Asamblea de los Pueblos Originarios que se realizó en 1992, dos años antes de la sanción de la Ley de Participación Popular, que analizaremos más adelante, esto es nodal para comprender el alto grado de organización y movilización en resistencia a las reformas neoliberales en este país. El autor menciona, además, dos de los reclamos que, al asumir Evo Morales en 2006, serían prioritarios en su plan de gobierno: la nacionalización de los recursos petrolíferos -el gas en particular- y la convocatoria a una Asamblea Constituyente para “refundar el país sobre nuevas bases” (p. 198). En 2009 se promulgó la nueva

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, en la que se reconocen cuatro formas de propiedad (comunitaria, estatal, cooperativa y privada) que, como vimos con Gargarella (2015), podrían traer futuras contradicciones entre sí. Diez años antes, en 1999, aconteció la aprobación –vía referéndum- de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, antecedente clave para comprender la emergencia de la Constitución boliviana. Obviaremos el análisis de las Constituciones venezolana y boliviana, debido a que han sido trabajadas por otros autores, algunos de los cuales son citados en este artículo<sup>3</sup>. Es por eso que sólo nos referimos a ellas en la medida en que es necesario y de acuerdo con los fines que nos atañen.

### 3. Las trayectorias de las Juntas Vecinales y los Consejos Comunales

Hacia finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI en varios países de América Latina se produjo un viraje en términos de participación política y ejercicio de la democracia, que se orientó hacia vías alternativas a las tradicionales representativas e incorporó nuevas modalidades de participación popular directa. Es un momento en el que se evidenció una pérdida de la representación y legitimidad de los partidos tradicionales. Como consecuencia de esta crisis del paradigma neoliberal surgieron gobiernos de corte popular o progresista. Éstos, con menor o mayor éxito, instalaron la politización de las desigualdades en la región y dieron respuestas a demandas populares insatisfechas.

En Venezuela, el pacto de Punto Fijo había asegurado desde 1958 la rotación pacífica y por la vía electoral entre los partidos Acción Democrática y el socialcristiano COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente), a la vez que excluía a la izquierda radical de las contiendas electorales. En este período, la economía basada en la renta petrolera produjo altibajos constantes, al tiempo que generó una gran concentración de la riqueza y altos índices de desigualdad. En 1987 comenzaron a surgir acciones de protesta popular, que desembocaron en el Caracazo, en 1989. Tal como apunta Lander (2007), “[c]uando Chávez gana las elecciones en diciembre del año 1998, lo hace dándole voz, sentido de dirección y esperanza a ese enorme descontento” (p. 3), que se estaba produciendo, en gran medida, como consecuencia de las reformas neoliberales que se venían llevando a cabo bajo los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1999). El último coronó la situación con la llamada Agenda Venezuela, un paquete de políticas económicas ortodoxas que, entre otras medidas, modificó el sistema de seguridad social, generando la privatización de los

---

<sup>3</sup> Nos referimos a trabajos como los de Roberto Gargarella (2015); Ana María Bejarano y Renata Segura (2013); Nidia Díaz (2010); Beatriz Rajland y Mauro Benente (2016); Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau (2010) o Alberto Filippi (2015).

subsistemas de salud y pensiones (Ellner, 2009: 35-36). Este era el contexto en el que, en 1998, Hugo Chávez fue elegido presidente. En 1999 se modificó la Constitución y se postuló la radicalización de la democracia con la incorporación de mecanismos de participación popular directa.

Ya en el año 2002, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública contemplaba el funcionamiento de los Consejos Comunales como una instancia de participación del pueblo organizado en torno a los intereses comunales correspondientes a cada territorio. Este es un año importante para comprender el fenómeno del chavismo, cuando se produjo el fallido golpe de Estado en abril, lo que, a posteriori, le permitió al gobierno avanzar con una serie de programas y estructuras radicalizados, que desafiaban a las preexistentes (Ellner, 2006). Las fuerzas que se aglutinaron para llevar a cabo el golpe de Estado en abril de 2002 estaban comprendidas por un sector militar opuesto al gobierno de Chávez, la dirigencia y los gerentes de la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), una parte de la jerarquía de la iglesia católica, algunos dirigentes de los partidos políticos tradicionales que habían quedado fuera del gobierno, los gremios empresariales y un monopolio de medios de comunicación, así como también un sector de intelectuales. Sin embargo, el golpe fue derrotado por una contundente movilización popular. Este hecho perduró en el imaginario popular venezolano y, de esta manera, selló y consolidó el apoyo expresado en las urnas en 1998, que sería ratificado en las elecciones de 2006, en las que Chávez fue reelecto con el 62,84% de los votos.

Si bien la trayectoria de los Consejos Comunales en cuanto a su tradición organizativa es menor a la observada en las Juntas Vecinales de El Alto en Bolivia, cabe destacar algunos antecedentes a su formación. Además de las crisis de los sectores populares, que se venían profundizando desde el Caracazo, Fernández Cabrera (2011) retoma la aparición en Caracas de

“las primeras organizaciones comunitarias barriales (...) entre los años treinta y cuarenta del siglo pasado. (...) Desde entonces el elemento característico de las acciones colectivas que emprenden tiene como móvil lograr la dotación de infraestructura, el equipamiento y la lucha contra el desalojo” (p. 39).

La autora realiza una lectura en función de la cristalización de los distintos repertorios de acción y de la configuración de la identidad política –al margen de las deslegitimadas figuras de sindicatos y partidos- de los sectores populares de Caracas y de toda Venezuela. Esto permite abordar la creación de los Consejos Comunales por parte del gobierno de Chávez en función de “la necesidad política colectiva de autoorganización que se venía generando en las comunidades populares en otras organizaciones” (p. 49).

Existe una considerable cantidad trabajos sobre los Consejos Comunales, que interpretan su creación y funcionamiento desde perspectivas muy disímiles. Goldfrank (2011) los agrupa según dos perspectivas: aquellos que los consideran como una ampliación de la democracia participativa y una herramienta de ejercicio de la ciudadanía, y los que hacen foco en las relaciones clientelares y el perjuicio sobre la democracia representativa (p. 45). El mismo autor señala que existen Consejos creados por opositores al chavismo, si bien apunta estadísticas que indican que, en su mayoría, quienes los conforman y participan de ellos son simpatizantes de Chávez. Esto podría responder a que las demandas de mejoras en infraestructura o distintos proyectos de impacto en el territorio debieron ser mayores entre los sectores populares. Por su parte, respecto de los mecanismos de la democracia representativa, Fernández Cabrera (2011) hace referencia en su trabajo al “creciente descontento de los sectores populares hacia lo político” que se expresó en el crecimiento de la abstención de los procesos electorales del 12,5% en 1978 al 54,4% en 1989 (p. 40).

Mientras que, por su parte, en Bolivia no asistimos a un período democrático representativo tan extenso como las décadas puntofijistas en Venezuela. Las reformas neoliberales se aplicaron, en primer lugar, bajo la presidencia de Víctor Paz Estenssoro entre 1985 y 1989, quien mediante el programa de ajuste estructural conocido como la Nueva Política Económica “estableció el marco jurídico general para la desregulación de la economía boliviana y la privatización de las empresas públicas” (Hernández, 2010: 15). Así, se desmanteló la Corporación Minera Boliviana (COMIBOL), despidiendo a miles de trabajadores mineros estatales. El segundo momento se produjo bajo el primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), quien profundizó las medidas neoliberales mediante la sanción de una serie de leyes, entre las que se establecía la privatización de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Ya desde comienzos de los años 2000 comenzaban las primeras manifestaciones y movilizaciones que expresaban el descontento popular, tales como la Guerra del Agua en Cochabamba (2000), el conflicto entre los campesinos cocaleros del Chapare y el gobierno (2002) y la Guerra del Gas en El Alto (2003). Este último episodio es considerado por muchos investigadores como un antecedente clave para contextualizar el ascenso de Evo Morales a la presidencia. El rechazo a las políticas económicas y sociales, impulsadas por los gobiernos neoliberales de Paz Estenssoro y Sánchez de Lozada, estuvo atravesado por la cuestión indígena y campesina, herederas de -y, en parte, irresueltas- la Revolución de 1952.

Previo a continuar con la descripción de estas formas de organización, debemos mencionar una diferencia trascendente entre las Juntas Vecinales de Bolivia y los Consejos Comunales de Venezuela. Mientras que las primeras surgen en la zona de El Alto boliviano y se encuentran circunscriptas allí,

los segundos se extienden por la totalidad del territorio nacional de Venezuela. Es decir que, en cuanto a su extensión territorial, presentan diferencias insoslayables. Sin embargo, no es esta la dimensión que se corresponde con los fines de nuestro trabajo. Entendemos esta diferencia (local, en el caso de Bolivia y nacional para Venezuela) como una cualidad históricamente situada, que responde al origen de base que tienen las Juntas Vecinales y a la creación por parte del Estado nacional de los Consejos Comunales.

Si bien sus orígenes y trayectorias son disímiles, las Juntas Vecinales bolivianas y los Consejos Comunales venezolanos, presentan similitudes que permiten su contrastación. Ambas son formas de organización comunitarias que tienen incidencia directa en los territorios donde se asientan. Por otro lado, sus mecanismos de participación y formas de intervención también coinciden en varios aspectos que analizaremos en este apartado y los siguientes.

Las Juntas Vecinales comenzaron a surgir en El Alto a partir de la década de 1950, producto de la confluencia de organizaciones sindicales e indígenas y corrientes migratorias internas. Para comprender su proceso de conformación es necesario remontarse a los orígenes de esta joven ciudad boliviana. Cabe destacar dos procesos migratorios de importancia que confluyeron en la formación identitaria que presenta en la actualidad El Alto. El primero de ellos, se produjo entre las décadas de 1950 y 1970. En un doble movimiento, confluyen un sector campesino indígena, aymaras y quechuas en su mayoría, con una corriente de migrantes urbanos provenientes de La Paz. El segundo proceso migratorio corresponde al período propiamente neoliberal y tiene como fecha de inicio 1985, el año en el que se privatiza la empresa estatal minera; paradójicamente durante el gobierno de quien había sido uno de sus creadores, Paz Estenssoro (Whitehead, 2002). A partir de este hecho, una significativa cantidad de trabajadores mineros junto con sus familias son relocalizados en El Alto. Finalmente, en 1988, es declarada como ciudad y de esta manera logra su autonomía respecto de La Paz.

Al analizar el rol y la capacidad de movilización de las Juntas Vecinales, se debe tener en cuenta el efecto homogeneizador del componente de origen indígena sobre amplios sectores de la población alteña. Una de las herencias de este componente es la organización comunitaria (Puente y Longa, 2007). Las Juntas Vecinales funcionan como espacios democráticos, con una lógica asamblearia basada en la reciprocidad, característica presente en muchas comunidades indígenas del actual territorio boliviano. Son organizaciones territoriales que surgieron con el objetivo de realizar trabajos de mejoras urbanas para la comunidad y como vía para elevar reclamos a las distintas instancias de gobierno, ante la ausencia prolongada del Estado. Se encuentran nucleadas en la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto (FEJUVE), cuyo funcionamiento está también orientado por la lógica asamblearia. Álvaro García Linera (2010) subraya que las Juntas Vecinales ampliaron su poder de organización y

movilización durante la década de 1980, momento en el que “la FEJUVE alteña consolidó su alto poder de convocatoria, constituyéndose en un órgano mediante el cual los vecinos demandaban y negociaban intereses específicos, especialmente referidos al desarrollo urbano, con el Estado” (p. 593).

La Guerra del Gas de octubre de 2003 merece un párrafo aparte, como señala Gutiérrez Escobar (2010) “El Alto fue el epicentro de un levantamiento indígena-popular en contra de las políticas neoliberales que terminó en el derrocamiento del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada” y no sólo eso, sino que también “preparó el escenario político que permitió la elección de Evo Morales como el primer presidente indígena de Bolivia” (p. 51). Según la autora, las reformas neoliberales, además de los cambios estructurales, buscaron reemplazar el rol que desempeñaban los sindicatos y trasladar esas responsabilidades hacia el ámbito de la sociedad civil y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), lo que denomina como “gobernamentalidad neoliberal”. Además, promovían el multiculturalismo neoliberal, a partir del cual se reconocía a los indígenas como sujetos de derecho. Estos factores influyeron en el desenvolvimiento de los hechos y, de esta manera, una de las consecuencias no buscadas por estas reformas fue la resistencia que opusieron organizaciones como las Juntas Vecinales, las cuales emergieron como “nuevas prácticas democráticas, basadas en la democracia sindical y del *ayllu*” (Gutiérrez Escobar, 2010: 54). Estos levantamientos, como bien señalan Puente y Longa (2007) constituyeron un momento de quiebre en la identidad del *alteño*. Zibechi (2007) hace foco en que “durante la rebelión las bases desbordaron a sus dirigentes y a las propias organizaciones (...) algo así sólo puede suceder si ya existe, en la vida cotidiana, el hábito de la autoorganización” (p. 102). En lo sucesivo, las Juntas Vecinales mantendrán su lógica de funcionamiento asambleario. Éste último dato resulta relevante para el trabajo comparativo que proponemos, a los fines de contrastarlo con las asambleas llevadas a cabo en los Consejos Comunales venezolanos, donde, a diferencia de la experiencia boliviana, no existían organizaciones con una trayectoria semejante. El reconocimiento por parte del Estado Plurinacional boliviano, de las distintas lógicas de participación política -expresadas en asambleas, cabildos, ampliados y consultas populares, entre otros- puede leerse como un intento por “gobernar la protesta” (Ansaldi, 2010: 206).

Por su parte, en Venezuela, la creación de los Consejos Comunales durante el gobierno de Hugo Chávez respondería a la búsqueda de organización de sectores populares que no presentaban el mismo grado de cohesión, ni contaban con similares trayectorias de acción e identitarias como las registradas en el caso boliviano. A diferencia de las Juntas Vecinales, es el propio Estado quien propone un conjunto de mecanismos que amplían la participación directa, organizando el funcionamiento de los Consejos Comunales a nivel nacional a partir de asambleas y toma de decisiones colectivas. Los

Consejos Comunales son creados como organizaciones sociales por el poder ejecutivo venezolano en 2006, cuya función es la de otorgar poder de autogestión y resolución de problemas locales a las comunidades, es decir, dotarlas con el ejercicio de la soberanía popular. Como lo caracteriza Fernández Cabrera (2011), durante estos años Venezuela asiste a “un cambio cualitativo de la participación popular” (p. 45). Al igual que en el caso de las Juntas Vecinales, los recursos del Estado son transferidos a las comunidades, encargadas de administrarlos responsablemente para procurar la satisfacción de las necesidades prioritarias (García-Guadilla, 2009). Si bien los Consejos Comunales, a diferencia de las Juntas Vecinales, surgieron como consecuencia de la creación del poder ejecutivo y se expandieron por todo el territorio venezolano, esto permitió a los ciudadanos ampliar su participación en la gestión directa y la toma de decisiones con respecto a la administración y ejecución de los recursos públicos. En lo que respecta a su lógica asamblearia de funcionamiento, con mecanismos democráticos de participación popular y representación directa, estas organizaciones presentan más puntos en común que diferencias. Ambas contemplan la revocación de sus dirigentes y la rendición de sus gestiones al mandato popular, lo que en Bolivia se denominó el “control social”, según la ley de 2013. Al mismo tiempo, tanto las normas que crearon los Consejos Comunales, como las que regularon la existencia de las Juntas Vecinales incorporan menciones a los principios del interés común.

#### 4. Las regulaciones sobre las Juntas Vecinales y los Consejos Comunales

El análisis realizado sobre las distintas leyes de participación popular durante los períodos de análisis para cada caso nos permitió identificar las similitudes y diferencias de cada proceso histórico, haciendo foco en sus objetivos, sus disposiciones y las formas de participación y representación que admiten. A continuación, detallaremos estos puntos incluidos entre los dispositivos legales de cada país, durante los distintos gobiernos neoliberales y posneoliberales, según corresponda. Por su parte, las leyes que analizamos tuvieron distintas repercusiones sobre el devenir de las Juntas Vecinales de Bolivia y los Consejos Comunales de Venezuela: prescribieron y demarcaron sus márgenes de acción, los actores que intervendrían en ellas y, al mismo tiempo, establecieron definiciones sobre la democracia y la participación. A continuación, presentamos el Cuadro 1 que sintetiza la información que desarrollaremos en este apartado.

**Cuadro 1. Leyes que regularon la participación popular en Bolivia (1994-2013) y Venezuela (2002-2010)**

	Bolivia	Venezuela
--	---------	-----------

	<b>Ley de la Participación Popular (1994)</b>	<b>Ley de Participación y Control Social (2013)</b>	<b>Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)</b>	<b>Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009)</b>	<b>Ley Orgánica del Poder Popular (2010)</b>
<b>Objetivos</b>	Mejorar la administración y la distribución de los recursos públicos. Perfeccionar la democracia representativa.	Fortalecer la democracia participativa, representativa y comunitaria (principio de soberanía popular). Consolidar la participación y el control social.	Integrar a las comunidades organizadas y los grupos vecinales en función de la planificación del gobierno local.	Regular la constitución y funcionamiento de los Consejos Comunales.	Constituir formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder.
<b>Actores a los que interpela</b>	Comunidades indígenas, campesinas y urbanas, Organizaciones Territoriales de Base (OTB).	Entidades territoriales autónomas, municipales e indígena-campesinas; empresas públicas, mixtas y privadas; Juntas Vecinales.	Pueblo organizado en los Consejos Locales de Planificación Pública.	Pueblo organizado en los Consejos Comunales.	Ciudadanos y ciudadanas, organización y participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía.
<b>Disposiciones</b>	Las OTB pueden realizar obras y prestar servicios públicos de acuerdo con las necesidades comunitarias.	Asegura la participación y el control en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de la gestión pública, bajo los principios del vivir bien.	Plan Municipal de Desarrollo, se realiza un mapa de necesidades del municipio.	Establece un fondo de ahorro y crédito social y un circuito de formación de políticas públicas, vinculadas al desarrollo comunitario.	Transfiere el poder desde los entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios y comunales.

<b>Formas de participación</b>	Establece la coparticipación tributaria y la transferencia de recursos provenientes de la Nación para el ejercicio y cumplimiento de la Participación Popular.	La participación como derecho y fundamento de la democracia. Ejercida individual o colectivamente, directa o por representantes. El control social como complemento de la participación.	A través de una red de consejos parroquiales y comunales que responden a la naturaleza del municipio. El pueblo, como comunidad organizada, formula, ejecuta, controla y evalúa las políticas públicas.	Participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares en los distintos comités de trabajo y en la elaboración y ejecución de políticas públicas.	Ejercicio directo de las comunidades organizadas en la formulación, ejecución y control de funciones públicas. La Asamblea como la máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada.
<b>Formas de representación</b>	Hombres y mujeres tienen acceso equitativo a los niveles de representación. Los agentes municipales son elegidos mediante el voto popular y directo.	Incorpora plurinacionalidad, interculturalidad a través del interés colectivo, mandar obedeciendo y el bien común.	Asamblea de ciudadanos elige a los representantes de los CLPP. Contempla mecanismos revocatorios.	Asamblea Comunitaria. Contempla mecanismos revocatorios.	La Asamblea toma decisiones vinculantes, contempla el ejercicio directo del poder y el protagonismo popular.

Como se observa en el Cuadro 1, Bolivia tuvo un temprano intento por legislar la participación popular en 1994, tendiente a localizar los poderes de movilización y reclamo desde un enfoque municipal; como veremos, esto se produce en el marco de un gobierno neoliberal que aplicó distintas reformas estatales. En el año 2013, ya bajo el gobierno de Evo Morales, se sanciona una nueva ley, de Participación y Control Social, que apela a nociones como el buen vivir. Esta ley contempla la participación como un derecho de la democracia, al que se asocia además la noción de “control social”, así como las distintas formas en que se puede ejercer, de manera individual, colectiva, directa o a través de representantes.

El elemento del control social, formulado en esos términos, está ausente en las legislaciones venezolanas que se analizan en este trabajo. Sin embargo, sí están contempladas distintas formas de gobierno que las clásicas representativas (nacionales, estatales o municipales), como son las formas

comunitarias y comunales. Estas leyes también apelan al autogobierno y al ejercicio del poder directo, en tanto que pugnan por las formas de gobiernos mencionadas.

Un elemento diferenciador entre ambos países es la regulación directa por parte del gobierno nacional de Venezuela hacia los Consejos Comunales, a partir de las leyes que enuncian explícitamente su lógica de funcionamiento. Mientras que, en el caso de Bolivia, no se registra una ley en particular que incorpore a las Juntas Vecinales como organización de la participación popular reconocida oficialmente. En la ley de 1994 se hace mención de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que no tuvieron mayor repercusión. Esto puede deberse, como mencionamos en el apartado anterior, a que estas OTB son posteriores al surgimiento de las Juntas Vecinales y su larga trayectoria y origen desde las bases del sector popular. Por otro lado, los Consejos Comunales, al tener un origen distinto, promovido desde el propio Estado, contaron tempranamente con leyes como las que tratamos. Un antecedente puede ser identificado en los CLPP (Consejos Locales de Planificación Pública), creados en 2002, donde comienza a contemplarse la necesidad de integrar a las comunidades organizadas. Además, los Consejos Comunales tienen una extensión territorial nacional, a diferencia de las Juntas Vecinales, concentradas en la zona de El Alto boliviano.

En cuanto a las coincidencias de las leyes analizadas, todas ellas incluyen la participación popular como una herramienta legítima dentro del orden democrático de estas sociedades, que habilita la canalización de demandas sobre mejores locales y que es susceptible de organización y funcionamiento a partir de lógicas asamblearias.

A continuación, profundizaremos en algunos de los aspectos más trascendentes de estas leyes en lo que respecta al modo en que afectaron a la participación popular, en general, y a las Juntas Vecinales y los Consejos Comunales, en particular. Nuestra intención es, fundamentalmente, contextualizar el momento histórico político tanto de Bolivia como de Venezuela en el momento de aparición de las distintas leyes. Es por ello que los siguientes apartados no necesariamente darán cuenta de la totalidad del contenido de las leyes, dado que ello no implicaría aporte alguno. Sino que lo que se busca es poner en diálogo a estas leyes con sus contextos históricos de producción y las trayectorias recorridas por las Juntas Vecinales de Bolivia y los Consejos Comunales de Venezuela. A tales efectos, presentamos en primer lugar las dos leyes sobre la participación popular en Bolivia y, a continuación, las tres leyes venezolanas.

#### **4. a. Ley de la Participación Popular, Bolivia (1994)**

En 1994 se sancionó en Bolivia la Ley de la Participación Popular bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada. Su principal objetivo apuntó a la mejor y más justa distribución y administración de los recursos públicos. Designó a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, y a las Juntas Vecinales bajo el título de Organizaciones Territoriales de Base (OTB) como instituciones con personería jurídica, al tiempo que interpeló a estos actores a participar en defensa de los intereses específicos de cada comunidad. Según lo establecido, buscaba el perfeccionamiento de la democracia representativa a partir de garantizar la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades en los niveles de representación. La definición de participación se orienta en términos de coparticipación tributaria (Ley N° 1551, 1994, art. 20), es decir que se transfieren los recursos desde la Nación para el ejercicio y cumplimiento de la participación popular. La participación se ejerce a partir de la elección de los Agentes Municipales mediante el voto «popular y directo» (art. 17), mientras que el artículo 8 asegura el acceso equitativo de hombres y mujeres a los distintos niveles de representación.

Si bien esta ley representa un avance en términos de reconocimiento institucional para las Juntas Vecinales, no explicita la forma en la que se llevará a cabo la participación ni sugiere la manera en la que se debería ejercer el poder popular, aunque se guía según los principios del interés comunitario y el trabajo solidario. Esta ley, a diferencia de las leyes venezolanas que analizaremos, equipara los mecanismos de participación social como instrumentos de democracia representativa. Lo dicho se refleja en el artículo 1°, donde establece que “fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana”.

En un exhaustivo análisis acerca de esta ley y sus efectos sobre las comunidades indígenas, Pérez (2006) reconoce un error en su concepción sobre estas problemáticas. Según el autor, se entiende a estas comunidades como excluidas de la vida política de Bolivia. Lo que constituye un desacierto, dado que no es solo un problema de exclusión o marginación, sino que se trata de una discriminación intrínseca que atraviesa a toda la sociedad boliviana y que es constitutiva de las relaciones sociales y, por ende, del ordenamiento político del país (p. 268). En este sentido, plantea que la ley –que caracteriza además como “de municipalización” contribuye a reproducir este orden, en tanto no contradice la estructuración de la que emana la discriminación hacia los indígenas. En palabras del autor, su lectura apunta a que “la preocupación de la ley es la insuficiente participación indígena en el sistema democrático formal, y no necesariamente su acceso al poder estatal principal” (p. 276).

La Ley de Participación Popular puede leerse, además, como un intento por parte del gobierno de Sánchez de Lozada de canalizar el descontento social que comenzaba a vislumbrarse como consecuencias de las reformas neoliberales que mencionamos anteriormente. No sólo los antecedentes

internos como la Asamblea de los Pueblos Originarios de 1992 o el alto grado de organización que venían demostrando las Juntas Vecinales, en especial a partir de la creación de la FEJUVE en 1979; se deben tener en cuenta a su vez, factores externos regionales que, en una mirada de mediano plazo, indican las resistencias al modelo neoliberal que estaban gestando los movimientos sociales. No olvidemos que en enero de 1994 toma visibilidad el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, México.

Dentro de lo que Deledicque y Contartese (2010) denominan “normalización conflictiva” (p. 92), esta ley sancionada en 1994 permitió un grado mayor de autonomía, pero al mismo tiempo generaba la desmovilización, dado que el Gobierno Nacional transfería la infraestructura afectada a los servicios públicos a los Gobiernos Municipales (Ley N° 1551, 1994, art. 13). En este sentido, se distribuyen los recursos de coparticipación tributaria. Las Organizaciones Territoriales de Base podían realizar obras y prestar servicios públicos de acuerdo con las necesidades comunitarias, de esta manera, la gestión estaba más cerca de los intereses comunitarios y la promoción del trabajo solidario de organizaciones como las Juntas Vecinales y las comunidades campesinas. En términos de participación y poder popular podría decirse que, en comparación con la Ley de Participación y Control Social de 2013 que analizaremos a continuación, la de 1994 es restringida en cuanto a su alcance.

#### **4. b. Ley de Participación y Control Social, Bolivia (2013)**

Ya con Evo Morales afianzado en el poder, transitando su segundo mandato, y la conflictividad social estabilizada, esta nueva norma, sancionada luego del intento de golpe de 2008, tiene como objetivo fortalecer la democracia participativa, representativa y comunitaria, basada en el principio de soberanía popular, así como también consolidar la participación y el control social como elementos de la gestión pública. Espera asegurar la participación y el control en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de la gestión pública. Interpela a la sociedad civil organizada en entidades territoriales autónomas, municipales e indígena-originario campesinas; empresas públicas, mixtas y privadas; y Juntas Vecinales. Aquí la participación es entendida como derecho y fundamento de la democracia. Se ejerce individual o colectivamente, de manera directa o mediante representantes. Asimismo, se postula el control social como complementario de la participación (Ley N° 341, 2013, art. 24).

La ley de Participación y Control Social de 2013, en el marco de un Estado Plurinacional, reconoce la autonomía de las entidades territoriales departamentales, regionales y municipales. También hace referencia directa a la soberanía popular. El espíritu de esta ley responde al precepto de

“mandar obedeciendo”, el “vivir bien” o *sumak kawsay*, y la prevalencia del interés colectivo mediante la consecución del bien común. En ese sentido, contempla la plurinacionalidad y la interculturalidad como características propias de la sociedad boliviana. Se define el control social como instancia de la participación popular mediante la cual los actores, guiados por aquellos principios, supervisan la administración y gestión de los recursos provenientes del estado.

Esta ley, respecto de su predecesora de 1994, está orientada hacia instancias democráticas participativas antes que representativas. Al tiempo que basa el poder popular en nociones como el *sumak kawsay*, nodales de la Constitución del año 2009. Sin embargo, menciona el impulso que se debe dar a la participación (y el control) social, tanto desde entidades públicas como privadas y mixtas. Esta característica, tal como vimos, puede llevar a contradicciones internas en el proceso de democratización de la sociedad boliviana, que tal vez, ante un futuro cambio de gobierno, genere nuevos conflictos entre las Juntas Vecinales u otras organizaciones sociales y actores del ámbito privado.

#### **4. c. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Venezuela (2002)**

En Venezuela, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002 es la primera de una serie de leyes que crean y brindan los marcos de acción para las distintas formas de organización comunal durante el gobierno de Hugo Chávez. Esta ley apunta a la planificación articulada entre el gobierno local, las comunidades organizadas y los grupos vecinales. Incentiva la participación a partir de la formación de una red de consejos parroquiales y comunales, que, regidos por la naturaleza propia de cada municipio, formulen, ejecuten, controlen y evalúen las políticas públicas. La comunidad organizada protagoniza la participación a partir de la formación de una Asamblea de ciudadanos y ciudadanas que eligen a sus representantes en las organizaciones vecinales. Contempla mecanismos revocatorios y las decisiones son aprobadas por mayoría absoluta. El fin es trazar un mapa con las necesidades de cada municipio y plasmarlo en el Plan Municipal de Desarrollo, que persigue el beneficio de los intereses colectivos.

El gobierno de Hugo Chávez, como ya vimos, en el año 2002 enfrentó un intento de golpe de Estado que es repudiado fuertemente por los sectores populares organizados. Este dato es un antecedente que se debe contemplar a la hora de analizar la relación entre el gobierno y las bases populares durante todo este período. Lander (2007) sostiene que la alianza opositora que promovió el golpe, al ver diezmado su capital electoral y percibir sus privilegios en riesgo, desarrolla una estrategia en la que “la democracia se convierte en una mera formalidad” y, al igual que ocurre en Bolivia durante

el debate constitucional, “recurre al argumento de los derechos de la minoría para imponer su voluntad a la mayoría” (p. 12).

En el año 2006 se promulgó la Ley de los Consejos Comunales, con la cual se buscó “institucionalizar el vínculo de las formas organizativas de base con el Estado, para promover la participación en el espacio local del poder popular «en gestación»” (Fernández Cabrera, 2011: 36). Allí se derogaron los artículos presentes en la ley del año 2002 que contemplaban la instancia municipal. Así, los Consejos Comunales pasaron a tener una relación directa con el poder ejecutivo, quitándole injerencia a los municipios. Dado que en 2009 se promulgó una nueva ley sobre los Consejos Comunales, nos abocaremos directamente a su análisis a continuación.

#### **4. d. Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Venezuela (2009)**

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales de Venezuela persigue la regulación de la constitución y el funcionamiento de estas agrupaciones, las cuales constituyen una expresión del pueblo organizado. En su artículo 2 (Ley N° 39.335, 2009) concibe a la democracia, desde un plano colectivo, como participativa y protagónica. Los principios en los que se basa están direccionados hacia la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista. Apuntan a la generación de una economía de tipo comunal, a partir de nuevas relaciones de producción, comercio y consumo. El artículo 30 ubica el interés social por sobre la acumulación capitalista. Esta ley contempla la participación como ejercicio directo de la soberanía popular. Es, en buena medida, producto y consecuencia de la creación del Ministerio de Poder Popular durante el segundo mandato de Chávez. Estas formas de participación contemplan, al igual que la Ley de 2002, mecanismos asamblearios con revocatoria incluida. La comunidad organizada se agrupa en torno a distintos comités de trabajo, encargados de elaborar y ejecutar las políticas públicas.

Varios autores coinciden en las principales problemáticas que atraviesan a los Consejos Comunales e impiden su pleno desarrollo: la falta de transparencia y reglas sobre su financiamiento, la multiplicación de las competencias asignadas, la duplicación de funciones con los gobiernos municipales y organizaciones sociales ya existentes, la dependencia respecto del trabajo voluntario de los propios ciudadanos (Goldfrank, 2011: 52) y las contradicciones surgidas entre las formas de organización colectivas ya constituidas y las que están emergiendo (Fernández Cabrera, 2011: 58).

Según señala Goldfrank (2011), esta ley pretende subsanar algunos de estos obstáculos a partir de la inclusión de regulaciones para “prevenir la corrupción y para revocar el nombramiento de aquellos voceros que caigan en mala conducta” (p. 53). Se prevé además la conformación plural del consejo

---

federal, integrado por representantes de los Consejos Comunales –elegidos por cada uno de ellos- los gobernadores de los estados y alcaldes, además de representantes del gobierno federal y los movimientos sociales (p. 53).

#### **4. e. Ley Orgánica del Poder Popular, Venezuela (2010)**

El proceso de profundización de la democracia participativa y organización de los sectores populares que venimos describiendo, encuentra su punto clave en la creación de la Ley Orgánica del Poder Popular. El objetivo explícito de esta Ley es lograr formas de autogobierno comunitarias y comunales para el ejercicio directo del poder, así como reconocer al pueblo organizado el pleno derecho a la soberanía democrática y protagónica.

Este tipo de democracia se ejerce en función de la insurgencia del Poder Popular para la construcción de la sociedad socialista, según el artículo 11 (Ley N° 6.011, 2010), continuando con la línea de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009. El autogobierno comunal es definido como el ámbito de actuación del Poder Popular en el desarrollo de su soberanía, mediante el ejercicio directo de comunidades organizadas en la formulación, ejecución y control de funciones públicas (Ley N° 6.011, 2010, art. 14). Se inspira en la doctrina de Simón Bolívar al incluir la organización y participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de su soberanía. Por su parte, establece que los Consejos Comunales son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas, organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares. En este sentido permiten ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas.

Al igual que las leyes venezolanas que hemos estado describiendo, la de Poder Popular contempla a la Asamblea Ciudadana como la máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada (Ley N° 6.011, 2010, art. 8). Al mismo tiempo, postula la transferencia del poder desde los entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios. De las leyes analizadas y en una dirección similar a la Ley de Participación y Control Social boliviana, es la primera en la que se menciona el principio de «gobernar obedeciendo» (Ley N° 6.011, 2010, art. 24), además del énfasis en los principios de la ética socialista, el interés colectivo y la conformación de un sistema económico comunal de justa distribución de la riqueza. Esta Ley es clave para entender la matriz institucional que se construyó en Venezuela desde 1999. Define hacia qué tipo de sociedad apunta la construcción de la participación popular en Venezuela, y, más precisamente, qué tipo de relaciones privilegiará la distribución de los ingresos que postula. Simultáneamente, busca otorgar una mayor autonomía a las comunidades, a partir del incentivo de las formas de autogobierno.

## 5. Consideraciones finales

Para cerrar este trabajo, diremos que tanto Hugo Chávez como Evo Morales asumen sus mandatos en contextos de crisis económica y social, pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales y reclamos contundentes impulsados por los sectores populares. A diferencia de la alta organización que muestran las Juntas Vecinales en Bolivia, en Venezuela, las agrupaciones sociales no estaban organizadas, en tanto que actuaban de forma espontánea, pero no por eso con mayor debilidad. Una vez en el gobierno, como consecuencia de necesidades coyunturales y de planificación a futuro, Chávez crea los Consejos Comunales, entre otras formas de participación enmarcadas en el funcionamiento institucionalizado por el Estado.

La perspectiva comparada nos permitió enriquecer el análisis. A partir de la emergencia de las similitudes y las diferencias observadas entre los casos, por un lado, y al interior de las trayectorias de cada uno de ellos, hemos dado cuenta de las continuidades y rupturas del período trabajado en lo que respecta a las formas de regular y legislar la participación y el poder comunitario, reconociendo las especificidades que presenta cada uno. En este sentido, pretendemos hacer foco en algunos aspectos de interés que arrojó la comparación. En primer lugar, destacamos, para el caso de las Juntas Vecinales de Bolivia, la presencia contundente de la cuestión indígena como rasgo cohesivo de una identidad que contribuye fuertemente en lo que refiere a la organización y la “conciencia de sí” de estos actores. Este rasgo no se encuentra presente en el caso de los Consejos Comunales, aunque consideramos que esto no se debe a sus diferentes orígenes (comunitario en el caso de las Juntas Vecinales, impulsado por el Estado central, en los Consejos), sino que responde a características propias de las distintas sociedades, que deben ser contempladas en los análisis.

Por su parte, a diferencia de las Juntas Vecinales, cuya extensión territorial se limita a la zona de El Alto, los Consejos Comunales se expandieron por todo el territorio nacional venezolano. Esto lo vuelve un fenómeno mucho más complejo de abordar. Como señala a modo de ejemplo Fernández Cabrera (2011):

“En el estado Lara, que tiene una tradición organizativa importante derivada de la existencia de un significativo movimiento cooperativo, la propuesta de organización con base en los consejos tuvo una buena recepción; mientras que en Distrito Capital la conformación ha sido más lenta debido probablemente a la multiplicidad de conflictos en los diferentes espacios de poder de las organizaciones que predominan en cada área de la ciudad” (p. 58)

Respecto de la participación popular, consideramos que tanto el gobierno de Evo Morales y el de Hugo Chávez, en los períodos analizados, tuvieron objetivos similares, tendientes a ampliar este tipo de herramientas, aunque con las particularidades de cada caso: un fuerte componente de la identidad indígena en Bolivia y una enunciación de un proyecto tendiente hace el “socialismo del siglo XXI” en Venezuela, el cual, cabe señalar, fue formulado de manera difusa por su líder. Asimismo, en el caso de Venezuela, las leyes sobre la participación popular estuvieron, a partir de 2009, estrechamente vinculadas con el ejercicio directo del poder por parte de los autogobiernos comunales, lo que no se observa en las legislaciones bolivianas. Otro factor que diferencia ambas experiencias se da en la presencia de los principios del buen vivir y el mandar obedeciendo en la ley boliviana de Participación Social de 2013.

Por otro lado, creemos que para futuras investigaciones resulta relevante observar la forma en que se llevan (o no) a la práctica las distintas leyes, es decir, una vez promulgadas, de qué manera se aplican, si se cumplen y cómo se desarrolla en ese sentido la participación popular enmarcada en las Juntas Vecinales y los Consejos Comunales. Como mencionamos al comienzo, es un objetivo el continuar con estas líneas de investigación para poder brindar un marco completo sobre los tópicos presentados.

Por último, a partir de lo analizado, consideramos que el trabajo habilita nuevas líneas de investigación ante la necesidad de ampliar el margen temporal para poder observar los avances o retrocesos en materia de democracia participativa y poder popular tanto en Bolivia como en Venezuela, considerando las particularidades históricas de cada uno de los casos. Por otro lado, también sería relevante para la ciencia social latinoamericana ampliar los casos estudiados desde esta perspectiva, tomando en consideración organizaciones comunitarias impulsadas desde los gobiernos o desde las propias bases sociales, como vimos, dado que esto permitiría trazar comparaciones más enriquecidas y generalizables. Como mencionamos, estos son interrogantes de trabajo a desarrollar que, por motivos de extensión, no han sido trabajados en este artículo.

---

**The regulations on popular participation: The Neighborhood Boards in Bolivia (1994-2013) and the Communal Councils in Venezuela (1999-2010)****Abstract**

This paper investigates the legislation on popular participation and the ways in which democracy was developed and exercised during the governments that took place in Venezuela between 1999 and 2010, and in Bolivia between 1994 and 2013. To do this, we will analyze the cases of the Communal Councils of Caracas and the Neighborhood Boards of El Alto, considering the socio-historical conditions of their appearance and the trajectories that they covered during the contemplated period. We will start from the assumption that the creation of the Councils and the recognition and institutionalization of the Boards are expressions of the crisis of traditional party representation of the neoliberal model and, at the same time, seek to frame the actions of these social organizations through the canalization of the conflict. The sanction of the creation laws of the Communal Councils in Venezuela and the institutionalization of the Neighborhood Councils in Bolivia during the aforementioned periods was linked to the incorporation of new ways of exercising citizenship, in a direct and participatory manner.

**Keywords:** popular participation; democracy; laws; Neighborhood Boards; Communal Councils

**Referencias bibliográficas**

ANSALDI, Waldo. “Quedarse afuera, ladrando como perros a los muros. Protesta y movimientos sociales en América Latina en la bisagra de los siglos XX y XXI”. Anuario, Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, N°21, p. 15-61, 2005.

ANSALDI, Waldo. “El laboratorio boliviano”. Observatorio Latinoamericano 4, Dossier Bolivia, UBA-IEALC, Buenos Aires, p. 194-207, 2010.

ANSALDI, Waldo y GIORDANO, Verónica. América Latina. La construcción del orden. Buenos Aires: Ariel, 2012, Tomo II.

BEJARANO, Ana María y SEGURA, Renata. “Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina”. Colombia Internacional, N° 79, p. 19-48, 2013.

BOURDIEU, Pierre. “La fuerza del derecho. Elementos para una sociología del campo jurídico”. Poder, derecho y clases sociales. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000.

DELEDICQUE, Melina y CONTARTESE, Daniel. “Las Juntas Vecinales de El Alto, entre la institucionalidad y la rebelión”. Villa Libre. Cuadernos de estudios sociales urbanos, Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia, N°5, 2010.

DETIENNE, Marcel. Capítulo 2. Construir objetos comparables. Comparar lo incomparable, alegato en favor de una ciencia histórica comparada. Barcelona: Península, 2001.

DÍAZ, Nidia. “Constitucionalidad posneoliberal y la nueva forma de vivir bien”. Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay. Quito: SENPLADES, 2010.

ELLNER, Steve. “Las estrategias «desde arriba» y «desde abajo» del movimiento de Hugo Chávez”. Cuadernos del CENDES, Vol. 23, N° 62, p. 73-93, 2006.

ELLNER, Steve. Las reformas neoliberales y la crisis política venezolana, 1989-1999: antecedentes de la llegada de Hugo Chávez al poder. En AYALA, Mario y QUINTERO, Pablo. Diez años de revolución en Venezuela. Editorial Maipue: Buenos Aires, 2009.

FERNÁNDEZ CABRERA, Beatriz. “Los consejos comunales: continuidades y rupturas”. Cuadernos del CENDES, Vol. 28, N° 78, p. 35-65, 2011.

FILIPPI, Alberto. Constituciones, dictaduras y democracias: los derechos y su configuración política. Buenos Aires: Infojus, 2015.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. La praxis de los Consejos Comunales ¿Poder popular o instancia clientelar? En AYALA, Mario y QUINTERO, Pablo. Diez años de revolución en Venezuela. Editorial Maipue: Buenos Aires, 2009.

GARCÍA LINERA, Álvaro. Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia. La Paz: Plural Editores, 2010.

GARGARELLA, Roberto. “La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”. Nueva Sociedad, N° 257, p. 96-106, 2015.

GIORDANO, Verónica. Ciudadanas incapaces: la construcción de los derechos civiles de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XX. Buenos Aires: Teseo, 2012.

GOLDFRANK, Benjamin. “Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?”. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. N° 39, p. 41-55, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Ecuador, 2011.

GUTIÉRREZ ESCOBAR, Laura María. Desafiando la *gobernalidad* neoliberal: el levantamiento de octubre en El Alto, Bolivia. En HERNÁNDEZ, Juan Luis, ARMIDA, Marisa Gabriela y BARTOLINI, Augusto Alberto (Coords.). Bolivia, conflicto y cambio social 1985-2009. Buenos Aires: Newen Mapu, 2010.

HERNÁNDEZ, Juan Luis. Sujeto, poder y transformación social en la historia reciente de Bolivia. En HERNÁNDEZ, Juan Luis, ARMIDA, Marisa Gabriela y BARTOLINI, Augusto Alberto (Coords.). Bolivia, conflicto y cambio social 1985-2009. Buenos Aires: Newen Mapu, 2010.

- LANDER, Edgardo. Venezuela: logros y tensiones en los primeros ocho años del proceso de cambio. STOLOWICZ, B. (Coord.) Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político. Bogotá: Ediciones Aurora, 2007.
- MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El proceso constituyente: la activación de la Soberanía. En ERREJÓN, Íñigo y SERRANO, Alfredo (Coords.). “¡Ahora es cuándo, carajo!” Del asalto a la transformación del Estado en Bolivia. España: El viejo topo, 2011.
- PÉREZ, Mamerto. La Ley de Participación Popular en una perspectiva indígena. En DE GRAMMONT, Hubert Carton. La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- PUENTE, Florencia y LONGA, Francisco. El Alto: los dilemas del indigenismo urbano. Entre la insurrección y el clientelismo. En SVAMPA, Maristella y STEFANONI, Pablo (Comps.). Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales. Buenos Aires: El Colectivo, CLACSO, 2007.
- RAJLAND, Beatriz y BENENTE, Mauro (Coords.). El derecho y el Estado: procesos políticos y constituyentes en nuestra América. Buenos Aires: CLACSO, 2016.
- SADER, Emir. El nuevo topo: los caminos de la izquierda latinoamericana. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. En SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo. La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- SOLER, Lorena. Paraguay. La larga invención del golpe. Asunción: Editorial Arandurá, 2014.
- VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”. IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. N° 25, p. 7-29. Puebla Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C., 2010.
- VILAS, Carlos María. “La reforma del Estado como cuestión política”. Política y Cultura, DF, México, Universidad Autónoma Metropolitana, N° 8, p. 147-185, 1997.
- WHITEHEAD, Laurence. Bolivia, 1930-1990. En BETHELL, Leslie Michael (Ed.). Historia de América Latina, T. 16, Capítulo 3, Barcelona: Editorial Crítica, 2002.
- ZIBECHI, Raúl. “El Alto: un mundo nuevo desde la diferencia”. Revista História & Luta de Classes, N° 4, p. 99-104, 2007.

### Leyes

Ley de la Participación Popular. N° 1551, 20 de abril de 1994, Bolivia

---

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial N° 37.463 del 12 de junio de 2002, Venezuela

Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 5.806 Extraordinario del 10 de abril de 2006, Venezuela

Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009, Venezuela

Ley Orgánica del Poder Popular, Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010, Venezuela

Ley de Participación y Control Social. N° 341 del 5 de febrero de 2013, Bolivia

Trabalho enviado em 22 de janeiro de 2019

Aceito em 30 de janeiro de 2020