

# **LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS Y LA POLITICA EN VENEZUELA**

**Rosa Amelia González de Pacheco**  
**Instituto de Estudios Superiores de Administración**  
**IESA**  
e-mail: rgonzal@iesa.edu.ve

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución histórica de las organizaciones de ciudadanos (OC) en paralelo a la trayectoria del sistema político venezolano; esto con el propósito de mostrar la vinculación existente entre ambos procesos y poner en contexto la situación actual de estas organizaciones en el país. Adicionalmente, se examina la visión que tienen de sí mismas las OC en la coyuntura política actual –incluyendo su rol en el plano político– en contraposición a la visión que se tiene de ellas desde el Estado.

## **Las organizaciones de ciudadanos en cuatro etapas**

En el desarrollo de las OC en Venezuela es posible identificar cuatro etapas<sup>1</sup> claramente diferenciadas (Salamanca, 2000):

### ***Etapa I: El ciclo asociativo post-gomecista (1936-1958)***

La característica distintiva de las organizaciones sociales de la época post-gomecista fue la adscripción clasista y gremialista, inspirada en las ideologías socialistas de la época. Se produjo en este período la *sindicalización* masiva de los trabajadores. También surgieron las *ligas campesinas* y *sindicatos agrícolas*, con la finalidad de combatir el latifundismo y defender los intereses de los trabajadores del campo. Por otra parte, se consolidó la diferenciación de las organizaciones profesionales según su tipo: médicos, periodistas, trabajadores sociales, odontólogos, etc. (González y Parra, 1998).

Las organizaciones sindicales y obreras formaban parte del pueblo y debían movilizarse como masas para el cambio social. El concepto de ciudadanía se supeditó a los intereses populares. Las organizaciones sociales aceptaron el proyecto político de los partidos recién creados y colaboraron en la formación de éstos. Esta situación determinó una dinámica de colonización partidista de la organización social mediante la cual ésta terminó siendo incorporada a la sociedad política en diversos grados, siendo los sindicatos los de mayor integración y las organizaciones empresariales las de menor integración (Salamanca, 1993).

---

<sup>1</sup> El trabajo de Luis Salamanca (2000) identifica realmente tres etapas durante la era democrática (desde 1958 hasta el presente), pero habla también de una fase, que denomina el ciclo asociativo post-gomecista, que va de 1936 a 1958.

## ***Etapa II: Las organizaciones de ciudadanos y el modelo del Pacto de Punto Fijo (1958-1989)***

El Pacto de Punto Fijo garantizó la plena vigencia del juego político electoral y las reglas políticas le asignaron un papel crucial a los partidos como principales –y casi únicos– canales de agregación y articulación de los intereses de la sociedad (Kornblith, 1998). En la práctica, el modelo funcionaba con un pluralismo asociativo limitado, puesto que aunque ciertas formas asociativas afines a los partidos políticos monopolizaban los canales de participación de los intereses sociales ante el Estado, no se impedía y más bien se estimulaba la existencia de otras organizaciones de menor rango.

En la primera etapa de la democracia, el objetivo central era la estabilidad política. El papel de los partidos políticos no se cuestionaba; se esperaba que habiendo sido tan exitosos en conseguir la estabilidad, pudieran serlo también en lograr la eficiencia (Njaim, 1997). Sin embargo, con el paso del tiempo, las expectativas en cuanto a una combinación afortunada de estabilidad, eficiencia y participación a través del sistema de partidos, se fueron derrumbando. Fueron surgiendo así organizaciones, con carácter no sindical-gremial, formadas principalmente por activistas de clase media, recelosas de los partidos políticos, muy críticas de la gestión gubernamental y particularmente interesadas en actuar en los sectores sociales. Estos rasgos le dieron a las OC un tono antipolítico importante.

Una excepción a este patrón fue el caso del movimiento vecinal. Si bien es cierto que las asociaciones de vecinos de clase media tienen su razón de ser en objetivos estrictamente particulares, diversos conflictos derivados de problemas inmediatos las llevaron a enfrentarse a las autoridades locales y experimentar la frustración de no poder influir sobre ellas. De esa frustración surgieron dos respuestas paralelas: una, la creación de organizaciones autónomas, capaces de defender los derechos particulares de sus miembros y la otra, la formulación de propuestas de reforma política e institucional, que permitieran a las organizaciones vecinales influir políticamente sobre el poder local (Gómez Calcaño, 1997). Los dos ejes de la reforma propuesta por el movimiento vecinal fueron la promulgación de una Ley de Régimen Municipal y la reforma del sistema electoral; en ambos casos puede afirmarse que sus principales demandas fueron satisfechas. Estos logros terminaron convirtiendo a las asociaciones de vecinos en una referencia simbólica y ejemplos de organizaciones ajenas al clientelismo partidista; sin embargo, esa imagen se fue desdibujando, en buena medida como resultado de la penetración de las formas tradicionales de control de los partidos políticos. Esta nueva ola invasiva –que vino a sumarse a la experiencia de los sindicatos, gremios y organizaciones profesionales– hizo que el rechazo y deslinde frente a los partidos políticos se haya convertido en la característica distintiva de las OC en Venezuela.

Otra experiencia digna de mención la constituye el caso de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE). Durante el período 1985-1989, la COPRE sirvió como articuladora de las demandas de las OC y fungió como mediadora entre estas organizaciones y el Estado (Gómez Calcaño y López Maya, 1990). La COPRE logró que

los actores sociales se aglutinaron alrededor de un objetivo común en el plano político: democratizar y descentralizar las instituciones públicas y consiguió el consenso político necesario para llevar adelante varias reformas de gran trascendencia.<sup>2</sup>

### ***Etapa III: La presencia creciente de las organizaciones de ciudadanos en la vida pública venezolana a partir de 1989***

Para la mayor parte de los analistas políticos, en 1989 comenzó a develarse la profunda crisis de la democracia venezolana. El estallido social del 27 y 28 de febrero y los eventos que le sucedieron –entre ellos, los dos intentos de golpe de Estado de 1992– pusieron en evidencia la descomposición, ilegitimidad y falta de representatividad del sistema de partidos, el agotamiento del Estado rentista, la grave situación social del país y el fin del modelo de generación de consenso del Pacto de Punto Fijo.

Dado este escenario, las OC buscaron relacionarse directamente con el Estado sin la mediación de los partidos. Un factor que allanó el camino para el establecimiento de esta vinculación directa, fue la puesta en práctica de una estrategia social que trataba de compensar los efectos no deseados del ajuste económico de 1989, mediante programas destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población (especialmente los grupos más vulnerables). La ejecución de estos programas correspondió en forma conjunta a la red institucional del Estado y –por delegación– a las OC. Fue así como, entre 1989 y 1998, el incremento de la participación de las iniciativas privadas fue promovido y posibilitado por el gobierno central, mediante la transferencia de recursos económicos a las organizaciones, tanto para la ejecución de programas sociales, como para su fortalecimiento institucional.<sup>3</sup>

Como era de esperar, en la medida en que las OC avanzaron en la asunción de su rol como proveedoras de servicios públicos a la población, surgió una demanda creciente por la participación en otras fases del ciclo de desarrollo de las políticas públicas, además de la ejecución. Las OC comenzaron a reclamar el derecho a intervenir en la fase de diseño de las políticas, aportando sus propias experiencias e innovaciones.<sup>4</sup>

En otro plano, tratando de dar continuidad a las reformas en el plano político iniciadas por la COPRE en el período 1985-1989, organizaciones como “Queremos Elegir” y la “Escuela de Vecinos de Venezuela” emprendieron una campaña en pro de una nueva

---

<sup>2</sup> La reforma de la Ley Orgánica del Sufragio (que introdujo un sistema que combina la representación proporcional y el sistema de elección uninominal en los cuerpos legislativos a todos los niveles), la elección directa de los gobernadores de los Estados, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (que creó la figura del alcalde electo por sufragio directo) y la Ley de Descentralización.

<sup>3</sup> Un inventario del número de organizaciones de ciudadanos –realizado por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y el Centro de Investigación en Ciencias Sociales (CISOR)– mostraba que para el mes de noviembre de 1998 existían en el país 24.628 organizaciones.

<sup>4</sup> Fueron varias las experiencias donde el Estado, tras detectar un problema social, solicitó a las OC propuestas para el diseño de políticas públicas: la creación de las Organizaciones Comunitarias e Intermediarias de Vivienda, el Programa de Multihogares, los programas de justicia de paz, la política de protección de los menores y adolescentes, entre otras.

reforma de la Ley del Sufragio que incluía la ampliación del voto uninominal, la automatización del proceso electoral, la rendición de cuentas y consulta a los electores por parte de sus representantes, la reforma de los organismos electorales y la revocatoria del mandato para todo cargo de elección. La reforma fue aprobada finalmente en diciembre de 1997 con resultados muy tímidos si se toma en cuenta el esfuerzo realizado por los numerosos participantes en el proceso (Gómez Calcaño, 2000).

Por otra parte, impulsadas por sucesos como la masacre de El Amparo<sup>5</sup> y el Caracazo, varias OC dedicadas a la protección de los derechos humanos<sup>6</sup> comenzaron a tener una gran visibilidad frente a la opinión pública nacional, sirviendo como “monitores” de las actuaciones de los cuerpos policiales y militares, proporcionando información al público en general a través de publicaciones periódicas e informes anuales y asesorando a las víctimas de las violaciones. Algunas denuncias de estas organizaciones han sido procesadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Otro escenario en el cual se desarrollaron las OC durante esta etapa, fue el proceso de reforma constitucional que se inició en junio de 1989, con la designación de una Comisión Bicameral Especial para revisar la Constitución promulgada en 1961. Algunas OC trataron canalizar el descontento de la población –que cuestionaba la legitimidad de los partidos para llevar a cabo esta tarea– exigiendo una reforma puntual de la Constitución; el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP), el Centro Gumilla y la Fundación de Derecho Público (CESAP, 1992, 30-31) elaboraron un Proyecto Alternativo de Reforma Constitucional cuyo único punto era la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (García-Guadilla y Roa, 1996). Aunque esta propuesta, además de gozar de un amplio respaldo entre la población, contaba el apoyo de algunos líderes partidistas, fue rápidamente rechazada y enfrentada por los partidos mayoritarios en el Congreso que parecieron temer ser desplazados del escenario político.

#### ***Etapa IV: Las organizaciones de ciudadanos y su encuentro con la V República***

El triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 1998 abrió un nuevo capítulo en la historia de las OC en Venezuela, que se caracteriza por la presencia de constantes confrontaciones con el gobierno nacional. Aunque muchas organizaciones recibieron al nuevo gobierno con una expectativa muy positiva, por su discurso a favor de la profundización de la democracia, la preocupación por los sectores más pobres de la población y la intención de renovar el sistema político venezolano, muy pronto comenzaron a surgir dudas respecto al compromiso real del gobierno con esos objetivos y los “medios” utilizados por el gobierno para alcanzarlos.

---

<sup>5</sup> Sucesos en los cuales perdieron la vida catorce pescadores que navegaban en el Caño la Colorada (Estado Apure) la mañana del 29 de octubre de 1988.

<sup>6</sup> Entre ellas se incluyen organizaciones tales como el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y el Comité de Familiares de las Víctimas del 27 de febrero (COFAVIC), así como redes de organizaciones como el Foro por la Vida y Red de Apoyo por la Justicia y la Paz.

### *El episodio de los programas sociales:*

Se produce como consecuencia de la decisión gubernamental de suspender la ejecución de los programas sociales de la Agenda Venezuela, en la cual participaban diversas OC. El gobierno inicialmente utilizó el argumento de las dificultades presupuestarias de 1999 para justificar su decisión, pero poco después dio paso a otra estrategia que contemplaba dos componentes: primero, crear un plan de asistencia social administrado por las Fuerzas Armadas Nacionales y ejecutado por civiles y militares (el Plan Bolívar 2000) y segundo, unificar la tutela de todas las iniciativas de asistencia social del Ejecutivo en un solo ente (el Fondo Unico Social).

### *El episodio de la Constituyente*

Constituye quizás el episodio más decepcionante para las OC en este período. Las organizaciones aspiraban participar de dos maneras: postulando candidatos propios a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y presentando propuestas para su incorporación al texto constitucional. En el primer caso, la combinación del sistema electoral adoptado y la estrategia de propaganda ideada por los partidarios del Presidente Chávez, condujeron a un dominio absoluto de la ANC por parte del oficialismo, que habiendo obtenido el 65 por ciento de los votos, consiguió el 95 por ciento de los puestos. En el segundo caso, aunque varias propuestas de las OC fueron incorporadas al texto constitucional, el proceso no llenó las expectativas por varias razones: la inequidad en el acceso a las distintas comisiones de la ANC (excesivamente dependiente de circunstancias azarosas), el plazo que se estableció para cumplir con todas las actividades y particularmente el “acelerador” que se impuso en la fase final, la ausencia de una visión integral del texto constitucional y la imposición de ciertos planteamientos tales como: la duración del mandato presidencial, la posibilidad de reelección y la exacerbación del presidencialismo. Estos y otros elementos impulsaron a varias OC a emprender una activa campaña por el NO en el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución, que generó una nueva confrontación con el gobierno.

### *El episodio de Vargas*

El día 15 de diciembre de 1999 se produjo una tragedia de grandes proporciones en el Estado Vargas.<sup>7</sup> La confusión imperante propició un desbordamiento de la delincuencia en la zona, ya que grupos de antisociales comenzaron a saquear y robar un gran número de propiedades residenciales y comerciales. El gobierno intervino utilizando medidas represivas a cargo de los militares y los cuerpos policiales. Algunas organizaciones de derechos humanos se dedicaron a denunciar distintos atropellos cometidos por los cuerpos de seguridad, que incluso llegaban al fusilamiento de los presuntos delincuentes. Esta situación produjo una dura confrontación entre los denunciantes y el gobierno, que además estaba muy presionado por una opinión pública que clamaba por las acciones represivas. Finalmente, el gobierno terminó admitiendo la veracidad de algunas denuncias.

---

<sup>7</sup> Por efecto de los deslaves de las montañas de la Cordillera de la Costa sobre el Litoral como consecuencia de las lluvias que azotaron la zona durante varios días

### *El episodio de la suspensión de la “Megaelección”*

Una vez aprobada la nueva Constitución, la ANC convocó a elecciones generales para para relegitimar todos los poderes públicos. Muy pronto trascendieron a la opinión pública infinidad de problemas técnicos e irregularidades de todo tipo en la organización de los comicios; varias personas y organizaciones intentaron –sin éxito– por la vía judicial suspender proceso. Finalmente, el día 23 de mayo de 1999 fue admitido por el TSJ un recurso de amparo constitucional presentado por Elías Santana (Queremos Elegir) y Liliana Ortega (COFAVIC) solicitando el aplazamiento de las megaelecciones. Se fijó para el día 25 de mayo una audiencia pública para que las partes presentaran sus alegatos; la audiencia fue transmitida en vivo en todo el país por varias emisoras de radio y canales de televisión. Frente al peso de la evidencia y a confesión de parte del CNE de su incapacidad técnica para cumplir las tareas pendientes, el TSJ decidió suspender las elecciones. La acción de Santana y Ortega recibió múltiples interpretaciones; sin embargo, no cabe duda de que la misma reposicionó a las OC frente a la opinión pública atrayendo la atención del país.

### *El episodio de la Ley de Designaciones*

Una vez electa e instalada la Asamblea Nacional, comenzaron las deliberaciones sobre el Proyecto de Ley de Designaciones; las OC esperaban que se cumpliera lo señalado en los Art. 270 y 279 de la Constitución, en los cuales se establece la obligación de constituir un Comité de Postulaciones *integrado por distintos sectores de la sociedad* para la selección de los candidatos. Sin embargo, el Poder Legislativo propuso la designación de un Comité de Evaluación de Designaciones integrado por 15 diputados de la AN y 6 representantes de otros sectores de la sociedad. Pese a que varias OC y la misma Defensoría del Pueblo se pronunciaron enérgicamente en contra de este procedimiento, la AN aprobó la Ley de Designaciones en noviembre de 2000.

### *El episodio de la Sentencia 1013*

Una acción de amparo para el ejercicio del derecho a réplica introducida por Elías Santana,<sup>8</sup> fue declarada improcedente por el TSJ el día 12 de junio de 2001. En la sentencia (Nº 1013), el Magistrado ponente Jesús E. Cabrera, entró en una serie de consideraciones sobre la libertad de expresión y el uso que pueden hacer de ella los periodistas. La sentencia 1013 se convirtió así en un nuevo elemento de conflicto entre el Estado y las OC, que convocaron a un acto de protesta el día 27 de junio de 2001 (día del periodista) para formar una cadena humana alrededor de la sede del TSJ.

### *El episodio de la reforma sindical*

En el ámbito sindical se han producido varios enfrentamientos. El primero, con ocasión de la realización de un referéndum consultivo general –no sindical– para la unificación del movimiento en una central única de trabajadores. A pesar de que tanto las fuerzas políticas y sindicales de la oposición como la Organización Internacional del

---

<sup>8</sup> El día 27 de agosto de 2000, el Presidente Chávez, en su programa radial *Aló Presidente*, se refirió a unas declaraciones emitidas por Elías Santana a la prensa nacional. Santana intentó sin éxito comunicarse con Radio Nacional para intervenir en el programa y posteriormente solicitó un derecho a réplica que no le fue concedido.

Trabajo (OIT), se pronunciaron rechazando la intervención del gobierno en el ámbito sindical –regulado por el derecho privado–, el referéndum se realizó tal y como estaba pautado con resultados favorables al oficialismo, pero con una elevada abstención (76,75% de los electores) que puso en duda su legitimidad. Posteriormente, el gobierno insistió en la necesidad de renovar los cuadros directivos de las organizaciones sindicales y propuso que las elecciones fueran supervisadas por el CNE. Las organizaciones sindicales desconocieron al CNE y promulgaron los resultados de las elecciones de manera independiente, con un triunfo significativo de las fuerzas opositoras.

#### *El episodio de la política educativa*

Algunas iniciativas como la Resolución 259 (que cambiaba los contenidos de la materia Ciencias Sociales), el Proyecto Educativo Nacional (PEN), el Decreto 1011 (que crea la figura de los Supervisores Itinerantes), el Reglamento de Comunidades Educativas, el Convenio Educativo con Cuba y el Proyecto de Ley Orgánica de Educación (PLOE) suscitaron una cadena de enfrentamientos entre las OC y el gobierno en los últimos dos años. Varias movilizaciones masivas, recursos judiciales, debates en múltiples escenarios y una intensa campaña de opinión pública fueron los medios utilizados por las OC para influir en la definición de la política educativa nacional. Hasta ahora los resultados han sido bastante favorables para las OC, pero todavía este capítulo no está cerrado puesto que está pendiente la segunda discusión del PLOE.

#### *El episodio de los decretos-leyes aprobados en el marco de la Ley Habilitante*

A mediados de noviembre de 2001, el Ejecutivo Nacional completó la publicación en Gaceta Oficial de 49 decretos-leyes elaborados en el marco de la Ley Habilitante sancionada por la Asamblea Nacional. Algunos de estos instrumentos, particularmente la Ley de Tierras, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Pesca y el Estatuto de la Función Pública fueron inmediatamente rechazados por diversas organizaciones del sector empresarial y laboral. El día 10 de diciembre se realizó un paro cívico nacional en protesta por las mencionadas leyes y en rechazo al rumbo político y económico de Venezuela en los últimos años; el paro fue convocado por FEDECAMARAS y contó con el respaldo de la CTV y diversas OC.

#### *El episodio del conflicto en PDVSA y la convocatoria al paro nacional*

En febrero de 2002 el Presidente de la República designó un nuevo Presidente de PDVSA y renovó la Junta Directiva de la empresa. Tal decisión fue inmediatamente rechazada por los cuadros ejecutivos de la empresa, en virtud de que en el nombramiento de los directores internos (aquellos seleccionados del seno de la industria) se había violado el principio de la meritocracia, al escoger candidatos con insuficientes calificaciones para esos cargos. En respuesta a las protestas de los ejecutivos, el Presidente Chávez anunció en su programa radial *Aló Presidente* el despido de un grupo de ellos y la decisión de jubilar tempranamente a otros. Estas medidas desataron reacciones de repudio por parte de diferentes sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones empresariales, laborales y otras OC. El martes 9 de abril, la CTV convocó a un paro nacional parcialmente motivado por la situación de PDVSA que se extendió posteriormente de forma indefinida. El día 11 –bajo la consigna “ni un paso atrás” (haciendo alusión al caso de PDVSA)– se convocó a

una marcha desde el Parque del Este hasta la sede de PDVSA en Chuao, que luego se dirigió hacia el centro de la ciudad con la intención de llegar al Palacio de Miraflores. En las cercanías del Palacio, la marcha fue disuelta por un tiroteo donde resultaron muertas unas 16 personas y un centenar de heridos.

A partir de los episodios antes descritos, se puede concluir que desde 1998 hasta la fecha se observa una participación creciente de las OC en el plano político, estimulada por la amenaza que el gobierno del Presidente Chávez ha supuesto para la preservación de ciertos espacios conquistados por este sector durante años. Una muestra adicional de este fenómeno de “politización” la constituye la experiencia de “Primero Justicia”, que pasó de ser una OC dedicada al tema de la administración de justicia a un partido político. Aunque no es la primera vez que una transformación de este tipo ocurre, hasta ahora las experiencias registradas eran estrictamente locales y difícilmente podían aspirar a tener la visibilidad que esta agrupación política ha logrado en el ámbito nacional.

### **“¿Con qué se come eso?” Las organizaciones de ciudadanos vistas a sí mismas y desde el Estado**

“¿Con qué se come eso?” Esta pregunta, formulada públicamente por Luis Miquilena el 29 de mayo de 2000 desató una controversia sin precedentes respecto al rol de las OC. En su afán de fomentar la democracia participativa, la Constitución de 1999 es tan prolija en espacios para la participación, como en denominaciones para los sujetos llamados a ocuparlos; en algunos casos los sujetos son los ciudadanos, en otros la sociedad en general, la comunidad, la sociedad civil, la comunidad organizada, los grupos, la población, los vecinos, los sectores sociales, etc. (Salamanca, 2000). Esto ha generado serias dificultades de interpretación jurídica, al momento de determinar a quién corresponden los derechos de participación.

Ante la oferta constitucional, las OC reaccionaron muy rápidamente buscando dar contenido a la anunciada democracia participativa; sin embargo, el oficialismo comenzó a poner condiciones a la participación de la sociedad civil<sup>9</sup> cuestionando quién la representa y quién forma parte de ella. Recayó en el TSJ la responsabilidad de comenzar a delinear, desde el Estado, el concepto de sociedad civil.

#### ***La visión desde el Estado***

El primer intento de definición aparece en la Sentencia N° 656 de la Sala Constitucional del TSJ. En dicha sentencia la sociedad civil fue definida en los siguientes términos:

---

<sup>9</sup> Pese a toda la controversia teórica que genera este concepto, tanto el sector oficial como el sector ciudadano y los medios de comunicación utilizan esta denominación para referirse al conjunto de organizaciones de ciudadanos. Esto pone en evidencia el atractivo del término sociedad civil como *slogan* o ideal político en el marco de ciertas condiciones de la sociedad y del sistema político.

“En la actualidad no hay disposiciones legales que reglamenten quiénes conforman la sociedad civil, y cómo ella hará la escogencia de quiénes la representen –sociedad que es de todos los venezolanos– que **se contraponen a las organizaciones políticas**, y de la cual **deben excluirse** –igualmente– **las instituciones militares y eclesiásticas**,...

...la sociedad civil debe ser representada por instituciones transparentes en cuanto a sus objetivos y su permanencia en el tiempo en relación a esos objetivos, impidiéndose tal representación a grupos advenedizos o asociaciones o sociedades civiles que esporádicamente vienen a actuar en la vida con fines muy precisos, como los electorales, así como individualidades que se **autopostulan**, ya que así hacerlo denotan carecer de respaldo colectivo. Los representantes de la sociedad civil son asociaciones, grupos e instituciones venezolanas (**sin subsidio externo**) que por su **objetivo, permanencia, número** de miembros o afiliados y actividad **continua**, han venido trabajando desde diversos ángulos de esa sociedad, para lograr ésta una mejor calidad de vida, **desligadas del gobierno** y de los partidos políticos” (*TSJ, Sentencia 656 del 30/06/2000*. Resaltado propio)

El segundo intento corresponde a la Sentencia N° 1395 de misma Sala Constitucional. La sentencia del TSJ ahonda un poco más en la “definición” de la sociedad civil, en los siguientes términos:

“1) ...la sociedad civil es diferente al Estado y a los entes que lo componen. En consecuencia, el Estado no puede formar parte, bajo ninguna forma directa o indirecta, de la sociedad civil. Fundaciones, asociaciones, sociedades o grupos, totalmente financiados por el Estado, así sean de carácter privado, no pueden representarla, a menos que demuestren que en su dirección y actividades no tiene ninguna influencia el Estado.

2) ...la sociedad civil tiene que ser diferente a esas fuerzas cuyos exponentes son los partidos o grupos políticos.

3) ...la sociedad civil es la sociedad civil venezolana ...Resultado de ese carácter nacional es que quienes la representan no pueden ser extranjeros, ni organismos dirigidos, afiliados, subsidiados, financiados o sostenidos directa o indirectamente, por Estados, o movimientos o grupos influenciados por esos Estados; ni por asociaciones, grupos o movimientos transnacionales o mundiales, que persigan fines políticos o económicos, en beneficio propio.

4) Cuando la Constitución de 1999 sectorializa la sociedad civil, al prever que ella está conformada por diversas organizaciones, reconoce... que cada sector que conforma la sociedad necesita una representación propia y específica, que a veces, además coincide con zonas geográficas.

...Esta composición sectorializada de la sociedad civil, permite distinguir “sociedades civiles” nacionales, regionales, estatales, municipales, vecinales, locales, así como sociedad civil obrera, profesional, etc., ya que a veces un tema concreto es lo importante a los fines de la consulta, o la participación, o el ejercicio del derecho.

5) ...tiene que estar integrada por actores sociales conformados en forma democrática, ...con un número de miembros que permita elecciones, ...no puede estar representada por individualidades, por mas notables que sean, por autopostulados, por grupúsculos sin personalidad jurídica y organizaciones semejantes.

6) ...sus voceros no pueden ser ni militares activos ni religiosos.

7) ...tiene que estar organizada, y por ello el término sociedad civil organizada ...no es sino una expresión sinónima de sociedad civil.

8) ...los actores sociales y organizaciones de diversa índole que conforman la sociedad civil, deben tener por objeto los ámbitos de ejercicio de la corresponsabilidad [en la seguridad de la nación, el desarrollo sustentable y la aplicación de los principios constitucionales en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar].

...Sus fines, conforme a la Constitución, son la colaboración con el Estado en una forma distinta, aun no percibida, de la conducción del Estado y de la Política.

9) ...la transparencia de estos actores sociales requiere que ellos no persigan fines de lucro, que no suplanten al ciudadano por el consumidor; o que no persigan adoctrinamientos políticos, religiosos o de cualquier índole.

10) La sociedad civil, conforme a lo expuesto está conformada por instituciones y organizaciones con personalidad jurídica, las cuales serán reguladas de acuerdo con los requisitos que imponga la ley (*TSJ, Sentencia 1395 del 21/11/2000*)

En el contenido de las sentencias está implícita la noción de la sociedad civil como un actor unitario y no como un espacio variado, heterogéneo u conflictivo; esto conduce a una concepción de una sociedad civil susceptible de ser “representada” por determinadas organizaciones o personas, lo que contradice su propia naturaleza que no se define en la representación sino en la participación. La pretensión de representar a la sociedad civil no tiene cabida en un ámbito formado por organizaciones independientes (Salamanca, 2000). Por otro lado, este tratamiento está en franca contradicción con la noción de democracia defendida por el actual gobierno, que incluso ha llegado a privilegiar el concepto de la democracia participativa por encima de la democracia representativa.

Analizando de una manera objetiva el contenido de estas sentencias, es preciso reconocer que ellas –de un modo comprensible– tratan de evitar el riesgo de utilización de las OC como “vehículos institucionales” de intereses ajenos a su función en la sociedad; este es el caso del Estado (incluyendo las Fuerzas Armadas), los partidos políticos, las organizaciones internacionales con propósitos particulares y las organizaciones religiosas.<sup>10</sup> No obstante, el Estado es el primero en mover a conveniencia sus límites con la sociedad civil. Por ejemplo, en un evento organizado por el gobierno para entregar ayudas financieras a varias OC que trabajan en el área social, el Presidente Chávez se refirió a su esposa Marisabel como una de las representantes de la sociedad civil participantes en el acto, siendo que la Fundación del Niño, organización presidida por la primera dama, es una institución totalmente financiada por el Estado venezolano. Del mismo modo, en reiteradas ocasiones el Jefe de Estado ha afirmado que la sociedad civil “somos todos” los venezolanos a título personal, lo cual contradice el postulado de que la sociedad civil tiene que estar organizada (numeral 7, Sentencia 1395).

Por otra parte, la Sentencia 1395 (numeral 4) reconoce que las organizaciones de la sociedad civil pueden estar sectorializadas según su interés (obreros, profesionales, etc.) y

---

<sup>10</sup> Sin embargo, es preciso evitar incurrir en algunos excesos, como por ejemplo proponer que sean excluidas de la sociedad civil venezolana las organizaciones que reciben financiamiento externo.

que en aquellas ocasiones en las cuales el objeto de la consulta es un tema específico, ésta debería ser pertinente sólo al sector en cuestión. No se puede encontrar un mejor ejemplo para ilustrar este punto que la experiencia en el ámbito sindical; siguiendo este principio, el referéndum sobre la unificación del movimiento sindical sólo debió convocar a los miembros activos de los sindicatos. Sin embargo, por sugerencia del Presidente, la AN decidió extenderlo a toda la población electoral.

Finalmente, sectores afectos al Presidente Chávez han hecho esfuerzos por mostrar que existe “otra” sociedad civil que lo apoya. Este es el caso de los controversiales “Círculos Bolivarianos”; según sus voceros, el objetivo de los círculos es promover la organización de las comunidades en los sectores populares para resolver problemas de distinta naturaleza. Sin embargo, altos voceros gubernamentales han reconocido públicamente el carácter eminentemente político de estas organizaciones concebidas para respaldar el proceso de transformación que vive el país, liderizado por el Presidente Chávez.

En conclusión, se puede afirmar que del lado del Estado el concepto de sociedad civil se maneja deliberadamente con ambigüedad para ajustarlo, según sea el caso, a los propósitos políticos del momento. En ocasiones se le utiliza como factor de legitimación, como en la experiencia de las mesas de diálogo para la designación de las autoridades del CNE y el proceso Constituyente; en otras, se le desacredita cuestionando su representatividad e incluso su carácter democrático.

### *La visión desde adentro*

El objetivo de esta sección es explorar de una manera sistemática algunos temas y generar un punto de partida para el estudio del rol político de las OC, desde la perspectiva de sus propios protagonistas.<sup>11</sup>

### *La terminología*

En Venezuela, como en muchos otros países, se emplea de una amplia variedad de términos para referirse a estas organizaciones (González, De León, Parra y Gruson, 1998). La denominación **Organizaciones Sin Fines de Lucro** fue utilizada con mucha frecuencia hasta finales de los ochenta, muy asociada a conceptos como la filantropía, el voluntariado, la búsqueda del bien común, etc. Otras organizaciones focalizadas en el trabajo con los pobres solían emplear el término **Organizaciones Populares** o **Movimiento Popular**. A partir de 1989, comienza a difundirse el término **Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)**, como consecuencia de la incorporación de estas organizaciones en la ejecución de la política social del gobierno; el empleo de esta denominación estuvo sin duda estimulado por la jerga utilizada por los organismos multilaterales involucrados en el financiamiento de los programas sociales del Estado venezolano durante la década de los noventa.

---

<sup>11</sup> Esta sección del trabajo se nutre de un conjunto de entrevistas de grupo con miembros de algunas OC.

Pero no todas las organizaciones se sentían cómodas con la etiqueta de ONG y preferían ser llamadas por su figura jurídica **Asociación Civil** o comenzaron a autodenominarse **Organizaciones de Desarrollo Social** u **Organizaciones de Promoción del Desarrollo**; sin embargo, estos términos dejaban fuera a organizaciones que no trabajaban directamente prestando servicios o cooperando con las comunidades. Surge así el término **Organizaciones de la Sociedad Civil** para hacer referencia a organizaciones que tienen como propósitos la defensa de los derechos humanos, la promoción de la participación ciudadana, la defensa de la democracia, la convivencia y la construcción de la ciudadanía.

En la coyuntura actual, se han puesto de manifiesto algunas preferencias entre los miembros de las organizaciones en materia de terminología. En primer lugar, se deja de emplear el término Organizaciones Sin Fines de Lucro por dos razones fundamentales: la necesidad de reflejar el carácter público y no sólo asistencialista de las actuaciones del sector y la necesidad de ampliar la visión de los asuntos económico-financieros. También se rechaza –o se considera superado– el término Organizaciones No Gubernamentales, porque la negación del ámbito gubernamental puede interpretarse como una negación del interés por lo público, que constituye uno de los principales focos de atención.

El término Organizaciones de la Sociedad Civil se considera en líneas generales adecuado, aunque algunos lo encuentran confuso para el público ajeno al sector. Por ejemplo, el término puede resultar ambiguo en lo que respecta a los límites con las organizaciones políticas, las organizaciones religiosas, el sector empresarial y los medios de comunicación. Una opción bastante satisfactoria para quienes no desean enfrentarse a las confusiones que suscita la denominación Sociedad Civil, es utilizar el término **Organizaciones Ciudadanas** u **Organizaciones Civiles**; ambos términos permiten transmitir el carácter no gubernamental de estas organizaciones –sin tener que decirlo explícitamente–, su autonomía y el componente de responsabilidad y compromiso social de sus integrantes. También se recurre a la denominación específica de la actividad a la cual se dedica la organización (organización de desarrollo social, organización de derechos humanos, etc.) o al tipo de organización de que se trate según el alcance de sus actividades (organización de base, organización comunitaria, organización intermedia, etc.). Esta terminología más específica también se utiliza para diferenciar los segmentos del amplio universo de OC:

#### *La noción de lo público*

El interés por lo público es una característica que casi invariablemente se asocia a estas organizaciones; sin embargo, la noción de lo público puede variar entre los distintos actores. Una primera interpretación es lo público como equivalente al bien común, es decir, lo que debería estar al alcance de toda persona y toda comunidad en una sociedad moderna o lo público definido a partir de los conceptos básicos de los derechos humanos.

El tema de los intereses se considera clave para determinar qué califica o no como una organización de ciudadanos. Si bien se acepta que legítimamente el interés puede ser

mutuo o colectivo y no necesariamente público, quedan fuera todas aquellas organizaciones que persiguen un interés particular; sin embargo, están conscientes de que en este aspecto se presentan muchas ambigüedades o zonas grises. Por otro lado, se acepta que el interés mutuo puede entrar en conflicto con el interés público.

De acuerdo con los argumentos previos, se concluye que las OC pueden perseguir un interés colectivo o el interés público, pero no un interés particular. El interés colectivo se define como todo aquello que trasciende al individuo y el interés público se relaciona con lo que compete a todos, que bien puede definirse a partir de los derechos y deberes de los ciudadanos, tal y como están establecidos en el contrato social.

### *La visión de la política*

Para las OC en Venezuela, el tema de la participación política es espinoso y difícil de abordar por varias razones: porque se asocia con la corrupción y falta de transparencia, porque política implica intereses y posiciones que no siempre se desea hacer explícitos y sobre todo, porque existe un temor real a la “infiltración” o “captura” por parte la política partidista. Sin embargo, se reconoce el interés de las OC por la política, no como un fenómeno reciente, sino como una parte fundamental de la misión tradicional de estas organizaciones –con la excepción quizás de aquellas de carácter estrictamente asistencial.

Pero ¿cómo se concibe la participación política desde estas organizaciones? Se considera legítima una participación cuyo objetivo es influir, incidir en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos públicos (referida como política con “P” mayúscula o política pública), pero se rechaza la búsqueda y el ejercicio directo del poder (política con “p” minúscula o política partidista). Una diferencia fundamental entre la participación política de las OC y los partidos políticos es el espectro de intereses. Mientras las OC tienden a focalizarse en ciertas materias –según sus áreas de actuación o experticia– los partidos políticos deben ocuparse de todos los asuntos de la agenda pública.

Se señala que en la coyuntura actual del país, ante la ausencia de alternativas políticas legítimas que puedan contraponerse a quienes detentan el poder, las OC se encuentran de pronto en medio de la arena política, en un ambiente de gran confusión respecto al rol que les corresponde y están de acuerdo en jugar. Están conscientes de que en estos momentos muchas organizaciones desearían tener una participación política más activa; sin embargo, las restricciones financieras que enfrentan constituyen una severa limitante, sin contar el efecto de otros factores disuasivos como el riesgo de ser desacreditadas públicamente.

Otra gran fuente de confusión en torno al rol político de las OC es el tema de la ideología. Algunas OC han sido pioneras en la defensa de la democracia participativa, de la incorporación de los sectores tradicionalmente excluidos en el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas y de la necesidad de una transformación social; sin embargo, en tiempos recientes se ha intentado identificarlas con la corriente neoliberal, acusándolas incluso de intentar “privatizar” la política.

Varios factores afectan la posibilidad de que las OC puedan efectivamente cumplir su rol político: su escaso dominio del escenario político –salvo contadas excepciones– y de las estrategias de negociación propias de ese ambiente, la autorregulación o autocensura por razones financieras y por el temor que todavía persiste de ser “confundidas con” o “manipuladas por” los partidos políticos y finalmente, la presencia de ciertos elementos disuasivos como las amenazas de una confrontación directa con el gobierno, que podrían traducirse –por ejemplo– en sanciones impuestas por la autoridad tributaria.

## **Conclusiones**

1. Existe en las OC venezolanas un interés legítimo en la política, pero una evidente resistencia a admitirlo explícitamente. Esta actitud obedece al riesgo de descrédito que supone cualquier asociación con los partidos políticos y al temor de ser invadidas por éstos.
2. La historia de los sindicatos, gremios y organizaciones profesionales en la primera etapa de la democracia, a la cual se sumó posteriormente la experiencia del movimiento vecinal, determinaron el carácter apolítico de las OC venezolanas. En la coyuntura actual del país, aunque las OC se encuentran colocadas en medio de la arena política todavía manejan un discurso ambiguo respecto al carácter de sus actuaciones.
3. También es ambigua la actitud del Estado respecto a las OC. En ocasiones, se las incorpora al proceso de discusión y toma de decisiones de materias de interés colectivo e incluso se les utiliza como factor de legitimación. En otras, se las ignora o se las ataca frontalmente cuestionando su representatividad y su carácter democrático.
4. Aunque las OC parecen tener claro que su papel no es el ejercicio del poder, no parecen estar totalmente conscientes de sus limitaciones para desenvolverse exitosamente en la arena política; en ese sentido, es imperativo que superen la actitud radical de rechazo que tradicionalmente han tenido hacia los partidos políticos y acepten su intermediación.

## REFERENCIAS

- Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP) (1992): “El Proyecto Alternativo para la Asamblea Constituyente”, **Juntos**, Año 3, N° 13, Agosto.
- García-Guadilla, María Pilar y Roa, Ernesto (1996): “Gobernabilidad, Cambio Político y Sociedad Civil: El Proceso Constituyente en Venezuela”, **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Vol. 2, N° 2-3 (abr-sept), 85-112.
- Gómez Calcaño, Luis (2000): “Antecedentes: La Sociedad Civil y el Proceso Constituyente en la Década de los Noventa”, Caracas, mimeo.
- Gómez Calcaño, Luis (1997): “Nuevos actores y viejas prácticas: asociaciones de vecinos y partidos políticos en Caracas”, Caracas, mimeo.
- Gómez Calcaño, Luis y López Maya, Margarita (1990): **El Tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)**, Caracas: CENDES – APUCV.
- González, Rosa Amelia (Coord.); De León, Ignacio; Parra, Matilde y Gruson, Alberto (1998): “El Sector Sin Fines de Lucro en Venezuela: Definiciones y Clasificación”, Primer Informe del Estudio Johns Hopkins sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Venezuela, Caracas, mimeo.
- González, Rosa Amelia (Coord.) y Parra, Matilde (1998): “El Sector Sin Fines de Lucro en Venezuela: Análisis Histórico”, Tercer Informe del Estudio Johns Hopkins sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Venezuela, Caracas, mimeo.
- Kornblith, Miriam (1998): **Venezuela en los 90: Las crisis de la democracia**, Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Centro de Estudios de Postgrado – Ediciones IESA.
- Njaim, Humberto (1997): “Estado y partidos ante el desafío de la Sociedad Civil”, en **Vigencia Hoy de Estado y Sociedad**, G. Soriano y H. Njaim (Eds.), Caracas: Fundación Manuel García Pelayo.
- Salamanca, Luis (2000): “La sociedad civil venezolana: del Pacto de Punto Fijo a la V República”. Caracas, mimeo.
- Salamanca, Luis (1993): “El sistema político venezolano: una lectura desde la sociedad civil”, en **Venezuela: la democracia bajo presión**, A. Serbin, A. Stambouili, J. McCoy y W. Smith (Eds.), Caracas: Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos – North-South Center (Universidad de Miami) – Editorial Nueva Sociedad.

República Bolivariana de Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional  
(2000): “Sentencia 1395”, del 21 de noviembre.

República Bolivariana de Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional  
(2000): “Sentencia 656”, del 30 de junio.