

# **Ra Ximhai**

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo  
Sustentable

Ra Ximhai  
Universidad Autónoma Indígena de México  
ISSN: 1665-0441  
México

2008

## **UNA ESTRATEGIA DE INNOVACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA: LOS CONSEJOS COMUNALES**

Mirtha López Valladares

Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.4, Número 3  
Universidad Autónoma Indígena de México  
Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 559-579

# UNA ESTRATEGIA DE INNOVACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA: LOS CONSEJOS COMUNALES<sup>1</sup>

## AN STRATEGY OF POLITIC INNOVATIONS IN VENEZUELA: COMMUNITY BOARDS

**Mirtha López-Valladares**

Gerencia, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Profesora Titular e Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Acreditada por el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. Correo electrónico: lopez\_mirtha@yahoo.com

---

### RESUMEN

Desde la década de los 80 en América Latina, se han venido desarrollando serios debates acerca del tema de la participación ciudadana y el rol del Estado, para promoverla. Los planteamientos que justificaron las propuestas de Reforma del Estado se enmarcaron en la definición de políticas públicas orientadas a la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en la cual la participación ciudadana se concibe como un medio para profundizar la democracia. En Venezuela dicho proceso, en la práctica no logro concretar una real participación de los ciudadanos en la toma de decisión sino su colaboración en la ejecución de algunas tareas o la prestación de un servicio. Este panorama comienza a cambiar con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en la cual se fundan las políticas públicas sobre la participación ciudadana en la gestión pública, con un rol preponderante del gobierno nacional para su promoción. El propósito del trabajo es describir la participación ciudadana formal en los Consejos Comunales (CC); en base a los aportes conceptuales, el marco institucional y algunas referencias empíricas. Los resultados preliminares revelan: 1) Aprobación de instrumentos institucionales sobre la organización y participación ciudadana en los asuntos públicos. 2) Promoción de la organización de las comunidades para la toma de decisión, ejecución y control de proyectos, por parte del ejecutivo nacional. 3) Avances en la instalación formal de los CC en el país. 4) En la práctica, se evidencia la consolidación de proyectos de inversión en áreas como vivienda, salud, educación, agua, entre otros, por parte de los CC; sin embargo persisten algunas influencias personales y partidistas. 5) Apoyo de instituciones nacionales en cuanto a la capacitación de las comunidades para su participación directa en dichos Consejos. Se concluye que, en el marco de la democracia participativa aparecen los CC como una estrategia de innovación política para la inclusión social en las decisiones de interés público, promovida por el gobierno nacional.

**Palabras clave:** Participación, Comunidad organizada, Toma de decisión, Control.

### SUMMARY

Since the 80s in Latin America, have been carrying out serious discussions on the theme of citizen participation and the role of the state, to promote it. The approaches that justified the proposals for reform of the state is framed within the definition of public policies oriented to the rearticulation of relations between state and civil society, in which citizen participation is conceived as a means to deepen democracy. In Venezuela this process, in practice can not realize a real participation of citizens in decision making but their collaboration in implementing some tasks or providing a service. This picture begins to change to the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999), in which public policies are based on citizen participation in governance, with a preponderant role of the national government for its promotion. The purpose of the study is to describe the formal citizen participation in the Commune Councils (CC), based on the conceptual contributions, institutional framework and some empirical references. Preliminary results reveal: 1) Approval of institutional instruments on the organization and citizen participation in public affairs. 2) Promotion of community organization for decision-making, implementation and monitoring of projects by the national executive. 3) Advances in the formal installation of the CC in the country. 4) In practice, there are the consolidation of investment projects in areas such as housing, health, education, water, among others, by the CC, however, some personal and partisan influences. 5) Support for national institutions regarding the training of communities to their direct participation in these councils. We conclude that in the context of participatory democracy appear CC as a strategy of innovation policy for social inclusion in the decisions of public interest, promoted by the national government.

**Keywords:** Participation, Community organizations, Decision making, Control.

Recibido: 13 de mayo de 2008. Aceptado: 15 de noviembre de 2008.

Publicado como ARTÍCULO CIENTÍFICO en Ra Ximhai 4 (3): 559-579.

---

<sup>1</sup> Constituye un avance del programa de Investigación Política y Gestión Pública en Venezuela, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia. Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina, noviembre 2008.

## INTRODUCCIÓN

En Venezuela producto de la aprobación de una nueva Constitución (1999), se aprueban un conjunto de normativas, las cuales establecen lineamientos sobre la gestión pública y, el rol de los ciudadanos en la misma y en su quehacer cotidiano. En tal sentido, aparece la participación ciudadana como requisito explícito en la formulación, ejecución, control y evaluación de la política pública a fin de crear las condiciones necesarias para un verdadero ejercicio democrático.

Desde esta perspectiva, tomando como referencia lo expresado por Lahera (2000:13), se puede afirmar que la participación del ciudadano en los asuntos públicos expresa el origen del poder democrático, que se ejerce legítimamente en el terreno de las políticas públicas, en tanto las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, bien sea a nivel nacional, regional o municipal.

Es el municipio, el ámbito territorial con mayor posibilidad para la rearticulación de las relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos municipales, así como para la organización e integración de las comunidades, lo cual facilita una nueva dinámica entre el poder público y la sociedad y, por consiguiente de la construcción de un nuevo modelo de gestión pública que busca proporcionar mejores condiciones de vida a la sociedad.

En este contexto, se puede ubicar la concepción formal venezolana acerca de la intervención del pueblo en los asuntos públicos (ANC, 1999: Art. 168; AN, 2006: Art. 2), en pro del desarrollo de una *democracia participativa*. Esto se evidencia con la creación institucional y puesta en práctica de mecanismos y medios de participación ciudadana como son los Consejos Comunales a través de la organización de las comunidades, quienes son los conocedores directos de sus necesidades y por lo tanto, las más calificadas para decidir al respecto; apoyados en un proceso de educación ciudadana o pedagogía social y asignación de recursos económicos.

La intención de este trabajo es describir la participación ciudadana formal en los Consejos Comunales (CC), considerando dos aspectos claves la toma de decisión y el control; en base a los aportes conceptuales, el marco institucional y algunas referencias empíricas.

### **Aspectos que sustentan la participación ciudadana en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)**

Producto del comportamiento que los grupos de poder económico asumieron con respecto a la política y a la gestión pública desde el inicio de la democracia en los cincuenta y, que posteriormente se afianzó con los cambios no estructurales de los ochenta, surgen otras demandas sociales sobre nuevos mecanismos de participación ciudadana que permitan la reconstitución y la ampliación del espacio público como ámbito de deliberación ciudadana.

Es con la aprobación del llamado a la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, por propuesta del presidente electo en 1998, Hugo Chávez, se entroniza un discurso sobre la necesidad de una transformación estructural del Estado venezolano, objetivado por la incorporación por primera vez de un *referéndum*, donde los ciudadanos autorizaban la creación de un proyecto constitucional que recogiera principios y valores no considerados **constitucionalmente** hasta el momento. Documento que posterior a su revisión y discusión en diferentes escenarios públicos y privados, se aprueba por *referéndum aprobatorio*, dando paso a nuevos mecanismos de participación ciudadana.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) desde el preámbulo consagra el carácter participativo a considerarse en las prácticas gubernamentales, destacando como "fin supremo, refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural, en un Estado de justicia, federal y descentralizado". Igualmente prevé como fines esenciales del Estado "la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular ..." (ANC, 1999: Art. 3).

El alcance formal de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, se precisa en términos de su corresponsabilidad en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas por parte de los diferentes niveles de gobierno, a través de la creación de mecanismos abiertos y flexibles, que ameritan de la organización y educación de las comunidades, a fin de que éstas tengan las herramientas políticas y técnicas que les permitan involucrarse en la construcción de una democracia participativa y protagónica, cuyo eje es que la soberanía resida intransferiblemente en el pueblo (sufragio). De tal manera, de sentar las bases para un proceso de descentralización de competencias y servicios de los gobiernos a las comunidades organizadas, bajo los principios de equidad y justicia social y, participación ciudadana (ANC,1999: Arts: 3, 5, 184).

En la búsqueda de viabilizar los procesos de descentralización y participación en la gestión pública, fundamentados en los principios de “integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (ANC, 1999: Art. 4), se crean constitucionalmente espacios institucionales vinculados con los diferentes niveles de gobierno para su implementación, a saber: el Consejo Federal de Gobierno (nacional), el Consejo de Planificación y Coordinación de Política Pública (regional) y el Consejo Local de Planificación Pública (municipal), que se describen a continuación:

***Consejo Federal de Gobierno (CFG):*** instancia de carácter democrático, ubicada en el nivel nacional a fin de abrir un espacio para la organización y participación de los distintos actores políticos y de la sociedad en general, responsable de la “planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios (ANC, 1999: Art. 185).

Desde su concepción formal este Consejo, prevé la concurrencia e intervención de las distintas autoridades del gobierno nacional, regional y local, así como de representantes de la sociedad para la definición de las políticas públicas de alcance nacional; especial atención es lo referente a la descentralización en la gestión pública (ANC, 1999: Art. 158,185), es decir, constituye un órgano de carácter interterritorial para la planificación y

coordinación de políticas que contribuyan a la discusión y ejecución de temas de alcance general. Su normativa de creación y funcionamiento fue aprobada en el 2005, titulada como “Ley del Consejo Federal de Gobierno”.

***Consejo de Planificación y Coordinación de Política Pública (CPCPP):*** instancia ubicada en el nivel regional, la cual prevé la vinculación de las autoridades ejecutivas regionales, locales y nacionales; representantes de autoridades legislativas de los distintos niveles de gobierno y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas. Su normativa de creación y funcionamiento fue aprobada en el 2002, titulada como “Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas”.

Estos Consejos Estadales, se pueden categorizar como instancias para el control de las acciones del gobierno regional, en el entendido de lo establecido constitucionalmente sobre la responsabilidad que tiene la autoridad ejecutiva regional (gobernador o gobernadora), de presentar anual y públicamente la cuenta de su gestión ante la Contraloría del Estado y, presentarla en un informe ante el Consejo Legislativo y los *CPCPP* (ANC, 1999: Art. 161). En referencia a lo mencionado, López y García (2003: 39, 40) señalan que esta dinámica de la gestión pública “muestra la relación estrecha que debe existir entre el municipio-comunidad con el poder público estatal, a su vez que evidencia su corresponsabilidad en el proceso de planificación y control de la acción regional”.

***Consejo Local de Planificación Pública (CLPP):*** instancia ubicada en el nivel local, responsable de realizar la planificación integral del gobierno local con las comunidades organizadas y grupos vecinales, en el marco de una política de desarrollo sustentable promovida por el Estado, que busca el protagonismo del pueblo mediante su participación en la gestión pública.

Esta Consejo lo integran la autoridad ejecutiva local (alcalde o alcaldesa), las legislativas locales (concejales o concejalas), presidentes o presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada (ANC, 1999:

Art. 182). Su normativa de creación y funcionamiento fue aprobada el 12 de junio del 2002 como la “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”.

Dicha ley establece como propósito “lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (AN, 2002: Art. 2). En tal sentido, cada municipio venezolano debe elaborar una Ordenanza para la creación e implementación de los CLPP en su localidad, que responda a sus condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes.

Los mencionados espacios institucionales para la participación ciudadana, también constituyen instancias para la construcción del *sistema nacional de planificación* en Venezuela, cuyo eje central es la vinculación de los distintos niveles de gobierno con la sociedad organizada, prevista a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de Planificación (2001), como respuesta al desarrollo de los principios constitucionales en esta materia.

Dicho sistema tiene como propósito la planificación y coordinación de las políticas públicas a través del consenso de los diferentes actores, es decir, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de tal manera, que el Plan de Desarrollo Nacional recoja las diversas inquietudes y demandas de los estados y sus municipios para una solución más efectiva; esto en correspondencia con el Artículo 299 de la CRBV, que establece que el “régimen socioeconómico del país se fundamenta en los principios de justicia social, democratización... garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”.

La intervención en la toma de decisión y el control de los ciudadanos, en el proceso de creación y funcionamiento de estos Consejos, se considera como un medio para evitar la manipulación que tradicionalmente se ha presentado en los procesos de decisiones públicas,

por parte de los partidos políticos, grupos con intereses particulares, entre otros; de tal manera que los recursos se inviertan en proyectos que respondan a las necesidades y demandas de las comunidades

En síntesis, la CRBV reconoce el derecho del pueblo a participar en la gestión pública, fundamentada en los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas (...) y, en especial en la vida política, civil y comunitaria como medio necesario para lograr su protagonismo y garantizar el desarrollo individual y colectivo. Para tal fin, se establece la obligación del gobierno regional y municipal de crear mecanismos abiertos y flexibles a fin de descentralizar y transferir servicios (salud, educación, vivienda, otros) a las comunidades organizadas, previa la demostración de sus capacidades para tal fin (ANC, 1999: 62, 132, 141,184).

Siguiendo lo expresado en el Artículo 184 de la CRBV, los mencionados gobiernos les corresponde promover la participación en: formulación de propuestas de inversión, procesos económicos (cooperativas, cajas de ahorro, otros), la gestión de las empresas públicas (autogestión y cogestión), creación de organizaciones, cooperativas, empresas comunales de servicios (generadoras de empleo y bienestar social), creación de nuevos sujetos de descentralización (nivel parroquial, comunidades, barrios, otros), y en las actividades penales.

Cabe destacar lo relativo al gobierno nacional por su cercanía con las comunidades, en este sentido, constitucionalmente se establece la incorporación de la *participación ciudadana* en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; así mismo se ratifica al municipio como el ente gubernamental más próximo a la ciudadanía con independencia en sus decisiones y acciones, pero con mayor necesidad de trabajar en corresponsabilidad con las comunidades organizadas (ANC, 1999: Art.168,173,178).

En función de lo expresado, se asume que el gobierno municipal juega un papel fundamental para promover la participación activa de las organizaciones de base, en el diseño y ejecución de políticas públicas que respondan a los requerimientos de sus



comunidades, y facilite el proceso de control social en la búsqueda de una gestión transparente.

De allí, que una de la tarea fundamental del municipio venezolano en las nuevas condiciones socioeconómicas y políticas del país, es repensar su inserción en una trama compleja de actores institucionales y sociales con diferente capacidad de influencia, entre los cuales se pueden mencionar: el gobierno nacional y regional, diversas organizaciones de los sectores populares, los grupos económicos, empresarios locales, sindicatos y gremios.

Constitucionalmente se establecen mecanismos para la participación ciudadana, los cuales clasificamos en este trabajo en dos categorías (Art. 70): 1) *Político*: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones son de carácter vinculante, entre otros; 2) *Social y económico*: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de mutua cooperación y solidaridad.

Con respecto a los mecanismos en lo político se señala:

- 1) Consulta Popular, este mecanismo se evidencia en forma explícita en el ámbito local, en lo referente a la creación de los Distritos Metropolitanos, el carácter democrático y participativo de su gobierno, y la definición de sus límites y organización. Así mismo, se evidencia la potestad de la Asamblea Nacional para consultar a los ciudadanos y la comunidad organizada sobre proyectos de leyes (ANC, 1999: Art. 171, 172, 211).
- 2) Revocatoria del Mandato, esta previsto para a todos los cargos y magistraturas de elección popular, y establece como condiciones mínimas para su aplicación: haber transcurrido la mitad del período electo; previa solicitud del 20% de electores inscritos en el registro civil y electoral; y un total de votos a favor de la

revocación, mayor o igual al número de quienes lo eligieron (ANC, 1999: Art. 72, 233). Independientemente que éstas puedan considerarse como restrictivas, estas condiciones, colocan la decisión revocatoria en manos de los electores y no la sujetan a la aprobación de la memoria y cuenta por parte del órgano legislativo correspondiente.

- 3) El referendo comprende: a) *Referendo Consultivo*, para algunas materias de especial trascendencia a nivel nacional, estatal, municipal y parroquial, así como los tratados y convenios internacionales; b) *Referendo Aprobatorio*, referido a los proyectos de ley en discusión por parte de la Asamblea Nacional y, c) *Referendo Abrogatorio*, para derogar total o parcialmente leyes o decretos presidenciales, exceptuando las leyes de presupuesto y las que establecen o modifican impuestos, crédito público, amnistía, derechos humanos y tratados internacionales (ANC, 1999: Arts. 71, 73, 74, 205).
- 4) Iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, se amplía el alcance del derecho a promover la formulación de instrumentos legales al incluir la enmienda y la reforma constitucional, así como la iniciativa para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, a solicitud de un 15% de los electores inscritos en el registro civil y electoral, en cada caso; se destaca la pertinencia de la definición de las condiciones para desarrollar estos medios a través de la ley respectiva (ANC, 1999: Arts. 70,341,342,348).

Es pertinente destacar, que la posibilidad de las personas de participar en la formulación de leyes o decretos se incluyó desde comienzos de la democracia en la Constitución venezolana, pero sin carácter vinculante y sin prever la obligación del Parlamento de considerarla en un plazo determinado (Congreso de la República de Venezuela, 1961: Art. 165). Una experiencia en esta materia, se refiere a la iniciativa impulsada a mediados de los noventa por los gobernadores y alcaldes de los estados mineros y petroleros, gracias a la cual lograron la aprobación de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, con

el respaldo de millón y medio de firmas. Sin embargo, no se conocen experiencias de iniciativa legislativa municipal.

- 5) Cabildo Abierto, es otra figura de participación que aunque es de vieja data, herencia de la Colonia, consagrada en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, se convierte en un derecho constitucional a partir de la CRBV en el Art. 70, previsto con la intención de contribuir a la transparencia de la gestión pública, las decisiones tomadas son de carácter vinculante.
- 6) Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las decisiones son de carácter vinculante (ANC, 1999: Art. 70). Cabe señalar que mientras no se regule el funcionamiento de dicha Asamblea, no resulta clara su constitución, por lo cual es prematuro anticipar apreciaciones. Sin embargo, potencialmente abre oportunidades de participación.

En esta concepción de la participación política, es necesario destacar que en la búsqueda de la profundización de la participación ciudadana, la CRBV plantea la democratización interna de los partidos políticos y otras organizaciones intermedias, la cual contempla en su Art. 67: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados en elecciones internas, con la participación de sus integrantes ...”.

Otro aspecto innovador en esta materia es el reconocimiento que le hace el Estado venezolano por primera vez en la historia, *a los pueblos indígenas*, referido a su incorporación de manera activa en la esfera *política*, específicamente en los órganos deliberantes, el nacional (asamblea nacional) y subnacionales, y en el CPCPP; *económica* con el desarrollo de prácticas bajo los principios de solidaridad y el intercambio, propiedad colectiva de sus tierras, aprovechamiento de recursos naturales.

Para ello, el Estado venezolano a través de sus instituciones tiene la obligación de garantizar los servicios profesionales de formación y programas de asistencia técnica, así como su participación en la gestión de programas de capacitación; centrando su atención en la educación de los pueblos indígenas de carácter intercultural y bilingüe, de acuerdo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones (ANC, 1999: Arts. 119, 120, 121, 123, 125, 166, 186).

Con respecto a los mecanismos en lo social y económico, se establece la responsabilidad del Estado de promover el *desarrollo de la economía social* a través del régimen socioeconómico. Así mismo los lineamientos para brindar los servicios de capacitación y, la asistencia técnica y financiera para la actividad agrícola que garantice a la población campesina, condiciones favorables al desarrollo rural integral; la promoción de pequeñas y medias empresas, cooperativas, empresas familiares, y otras asociaciones comunitarias, con el propósito de fortalecer el progreso económico sustentándolo en la iniciativa popular o promovida desde el Estado (ANC, 1999: Arts. 184, 299, 306, 307, 308, 309).

En relación con la participación vinculada a aspectos sociales, se evidencia con el rango constitucional que se le asigna a la figura de Justicia de Paz en las comunidades, bajo la responsabilidad de personas elegidas (jueces de paz) por votación directa y secretas de las comunidades que viven en una determinada jurisdicción; ésto en relación con los gobiernos locales, dada su competencia en esta materia (ANC, 1999: Arts. 178, 258).

Cabe destacar, el carácter vinculante que tienen los distintos niveles de gobierno y de las instancias legislativas, judiciales y electorales de promover e implementar la participación ciudadana en sus gestiones, en especial en dos sectores pilares en el desarrollo del país como son la salud y la educación. Así como la participación en el sistema de seguridad social, en los programas de Prevención, Seguridad Ciudadana y Administración de emergencias; la participación de la familia y la sociedad en el desarrollo de los jóvenes, la atención integral de los ancianos, la persona con discapacidad o necesidades especiales, y la garantía de un ambiente libre de contaminación (AN, 1999: Arts. 6, 55, 79, 80, 81, 84, 86, 102, 127, 168, 178, 187, 255, 294).

Lo expuesto, evidencia la relevancia que la CRBV le confiere a la participación ciudadana como condición para la profundización de la democracia y el desarrollo económico, social y cultural del país. En este sentido, el Estado venezolano propone un conjunto de mecanismos institucionales a partir de los cuales puede hacerse efectiva la participación individual o colectiva. No obstante, la capacitación o educación ciudadana que estimule cambios en los esquemas culturales del venezolano constituyen elementos fundamentales para avanzar o retroceder en la transformación de la gestión pública; dejando a un lado las prácticas tradicionales como el partidismo, el clientelismo político, entre otros.

### **La Participación Ciudadana en los Consejos Comunales**

En Venezuela desde el 2002 se han venido dado avances en la creación de espacios y mecanismos para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos<sup>2</sup>, siendo el más reciente la aprobación (2006) de los Consejos Comunales, los cuales siguiendo a El Troudi, Harnecker y Bonilla (2005:49), constituyen “la expresión organizativa de las asambleas de ciudadanos en el ámbito de una pequeña comunidad. En consecuencia, mediante su promoción y fortalecimiento se estaría contribuyendo con la edificación de la democracia participativa y protagónica”.

Los Consejos Comunales, formalmente son “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (AN, 2006: Art. 6).

Estos Consejos han sido promovidos activamente por el gobierno nacional, con la articulación de instancias nacionales, quienes han coordinado acciones orientadas a la

---

<sup>2</sup> Situación similar se han dado en América Latina específicamente en Brasil, desde mediados de los ochenta como es el caso de los Presupuestos Participativos en Porto Alegre y, en materia de salud con el Proyecto Salud Mental de Belo Horizonte (Araujo, 2001), como espacios públicos que hacen posible el encuentro de las autoridades con la sociedad, a fin de que sus ciudadanos se incorporen en la formulación de propuestas y programas de inversión, en beneficio de sus comunidades.

organización, capacitación y financiamiento, para la efectiva conformación de estas instancias de participación popular. Entre ellas se destacan: Ministerio de Participación y Protección Social (MPS), la Fundación para el Desarrollo Comunal (FUNDACOMUNAL), la Guardia Nacional, PDVSA, Universidad Bolivariana, Ministerio de la Economía Popular (MINEP), el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES), Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), Fondo Único Social (FUS), Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), entre otros.

Desde esta perspectiva, los Consejos Comunales se crean con la finalidad de que la formulación de las políticas públicas se concreten desde la base de la sociedad, es decir, que las comunidades organizadas puedan decidir sobre diferentes opciones cual es la solución a sus demandas sociales. Esto es posible en la práctica, dado que estos Consejos reciben asignaciones directas de recursos por parte del gobierno nacional a través de distintos fondos de financiamiento.

En tal sentido, las comunidades organizadas deben convertirse en sujetos corresponsables en dar respuestas a la problemática de su realidad, a través de su intervención directa en la definición, ejecución y control de los recursos públicos. Vista así, la participación de los ciudadanos en los Consejos Comunales puede definirse siguiendo la posición teórica de Pontual (2002: 18), como “la participación de la población en la elaboración y fiscalización de la ejecución del presupuesto municipal (...) constituyendo un importante instrumento para generar posibilidades efectivas de distribución del poder y de intervención directa de la población organizada en la formulación de políticas públicas municipales”.

Para la conformación de los Consejos Comunales se consideran diferentes criterios técnicos y sociológicos, en tanto se define a la comunidad como “un conglomerado social de familias, ciudadanos y ciudadanas que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole” (AN, 2006b: Art. 4). Por lo tanto, se

prevee que los CC deben ser instalados en comunidades urbanas de 200 a 400 familias, a partir de 20 en áreas rurales y a partir de 10 en comunidades indígenas.

Desde la aprobación en el 2006 de la ley que regula los Consejos Comunales, varias ciudades del país han avanzado en su conformación. A manera de referencia se ubica el caso del estado Zulia que según One Soto (2008), Director de FUNDACOMUNAL actualmente existen 3000 Consejos Comunales y la meta para este año es crear 6000 nuevos Consejos; situación que se evidencia en la gestión por parte de las comunidades organizadas de programas y proyectos de inversión relativos a diferentes servicios y obras de desarrollo: vivienda, agricultura, ambiente, módulos de salud, rehabilitación de escuelas, transporte comunitario, entre otras.

A continuación se describe la participación ciudadana en los Consejos Comunales considerando dos aspectos claves: la toma de decisión y el control.

### **A) Toma de decisión**

Antes de abordar el estudio de la toma de decisión como proceso clave en la dinámica política y administrativa de los Consejos Comunales, se considera pertinente definir a qué da cuenta este concepto.

Según Olmo (2002: 197), la toma de decisión puede definirse como “la acción de seleccionar, bajo ciertos criterios, entre dos o más alternativas, para dar solución a un problema o encrucijada”. En tanto, comprende las siguientes etapas: a) Reconocimiento del problema; b) Determinación de las posibles alternativas de solución; c) Recolección y análisis de los hechos, que conducen a aclarar el problema y, d) Decisión que contiene la solución.

Otra posición al respecto es la expuesta por Álvarez (1992), quien en su análisis sobre las políticas públicas, destaca la relevancia del proceso de toma de decisión como un aspecto clave para la formación de la agenda pública, en el cual participan diferentes actores con

cuotas de poder variable, responsables de escoger los temas o cuestiones públicas y la definición del modo en que van a ser considerados.

Siguiendo estas posiciones, se destacan a continuación las características que adopta la toma de decisión en la gestión de los Consejos Comunales y, su incidencia en la participación de los ciudadanos en dicha gestión.

En Venezuela, se ha avanzado considerablemente en la creación de condiciones normativas para la participación de los ciudadanos en la formación de las políticas públicas, cuya relevancia se ubica desde la Constitución en al menos 69 artículos, así como, en otras normativas creadas.

En tal sentido, como se mencionó anteriormente el artículo 70 del texto constitucional prevé algunos mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas tales como: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativas, el cabildo abierto y las asambleas de ciudadanos; estos últimos son considerados por Ochoa y Fuenmayor (2006: 166), como “estrategias de intervención ciudadana a nivel local, que permite a los ciudadanos decidir y opinar sobre la escogencia y mantenimiento de los gobernantes y tomar iniciativa en la formulación de políticas expresadas en las leyes”.

Por otra parte, se promueven la creación formal de formas organizativas que incorporan el *derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas*, a saber: mesas técnicas, comités y consejos comunitarios, los cuales abarcan diferentes áreas de interés social vinculadas mayormente con la gestión de los servicios públicos tales como agua, salud, educación, vivienda, entre otros. En tanto, comprenden decisiones que tienen mayor incidencia en el ámbito local, que si bien no tienen gran impacto en materias o asuntos de alcance nacional, favorece la organización comunitaria y con ello un cambio de cultura en los ciudadanos hacia una mayor participación en los asuntos públicos.



Al respecto, Romero (2007), señala que en Venezuela se han venido desarrollando otras formas de asociación comunitaria distintas a las organizaciones de partido, en tanto, promueven un protagonismo directo del ciudadano como es el caso del modelo de los Consejos Comunales.

Otros mecanismos formales de participación ciudadana en la formulación de la agenda pública, son los Consejos Locales de Planificación Pública y los Consejos de Coordinación y Políticas Públicas -antes descritos-, en los cuales los voceros de las comunidades organizadas pueden participar en las decisiones emanadas de estos consejos. No obstante, en la práctica su dinámica se ha visto afectada por intereses partidistas y la falta de apoyo de algunas autoridades locales y regionales.

Tal situación según López y Añez (2005: 133), se ha evidenciado en la mediación de grupos de interés, específicamente de los partidos políticos en los procesos de elección de los representantes de las comunidades, esto para conservar las cuotas de poder propias de las viejas estructuras políticas.

En este marco de ideas, la Ley de los Consejos Comunales (2006), formalmente establece a la *Asamblea de Ciudadanos* como la máxima instancia para la toma de decisión de las comunidades; integrada “por los habitantes de las comunidades mayores de 15 años”.

La *toma de decisión* en los Consejos Comunales se ubica en diferentes áreas, vinculadas con: las normas de convivencia de la comunidad; los estatutos y acta constitutiva de los CC; el plan de desarrollo de la comunidad; elección y revocación del mandato de los integrantes de las comisiones promotoras, electoral, órgano ejecutivo, unidad de gestión financiera; evaluación y aprobación de la gestión financiera y, en general la definición y aprobación de los mecanismos necesarios para el funcionamiento de los mismos (AN, 2006: Art. 6).

La participación ciudadana se considera un proceso clave en las decisiones sobre los asuntos de interés para la comunidad, las cuales son de carácter vinculante para el Consejo Comunal en todos sus ámbitos: ejecutivo, financiero y de control.

*El Órgano Ejecutivo del Consejo*, responsable de la promoción y articulación de la participación de los ciudadanos, grupos sociales y organizaciones comunitarias en comités de trabajo de acuerdo a las necesidades de las comunidades (salud, educación, vivienda, seguridad, alimentación, servicios, entre otros); formalmente se considera la elección en Asamblea de Ciudadanos de *voceros o voceras comunitarios* por cada comité de trabajo, quienes duran dos años en sus funciones su ejercicio es ad honorem.

Los voceros tienen la responsabilidad de coordinar todo lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Comunal, la instrumentación de sus decisiones y la comunicación de las mismas ante las instancias correspondientes (AN, 2006: Arts. 9, 4). Esta conformación interna de los Consejos Comunales, de alguna manera siguiendo a Romero (2007: 1-4), busca “superar el control que pretende ser establecido por los partidos”.

Con respecto a las decisiones vinculadas al manejo de los recursos financieros bajo la responsabilidad de la *Unidad de Gestión Financiera (Banco Comunal)*, integrado por cinco habitantes de las comunidades, funciona como ente de ejecución financiera para administrar los recursos financieros y no financieros del consejo, puede funcionar en mancomunidad con otros consejos comunales.

## **B) Control**

Siguiendo los planteamientos de Ochoa y Col (1996: 50), el término control da cuenta “al proceso de seguimiento de políticas objetivos y metas, plasmados en leyes, reglamentos, decretos, planes, programas y proyectos”. Esta definición, se asocia a la organización racional de los recursos con el fin de alcanzar las condiciones mas optimas de un objetivo determinado, lo cual permite evaluar las posibles desviaciones de lo previsto. De allí, que la

participación ciudadana en el control es la que involucra a los sujetos en el seguimiento del cumplimiento de las decisiones.

En lo que respecta la gestión de los Consejos Comunales, el proceso de *control social* se considera como uno de los principios de su organización y funcionamiento, fundamentado en otros como: la corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, equidad, justicia e igualdad social y de género (AN, 2006: Art. 3).

Desde esta concepción, se perfila la conformación de la Unidad de Contraloría Social, la cual constituye “un órgano conformado por cinco (5) habitantes de la comunidad, electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal” (AN, 2006: Art. 11).

Según el artículo 23 de la referida Ley, son funciones del órgano de control: Dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto; ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria; ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario; ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios y, rendir cuenta pública de manera periódica.

La práctica del control de los ciudadanos en los Consejos Comunales, se puede asociar siguiendo a O’ Donnell (2001), con el Control Social a través del cual los ciudadanos “vigilan la formulación de políticas y su implementación, en función de sus necesidades y de los planes, programas y proyectos aprobados”. De allí, que sea un proceso trascendental para la que los ciudadanos vigilen el cumplimiento de las leyes, programas y proyectos,

entre otras áreas; lo cual requiere promoverlo a través de diferentes espacios siendo uno de ellos los Consejos Comunales.

## CONCLUSIONES

Constitucionalmente en Venezuela, se evidencian avances en materia de participación a través de diferentes espacios y mecanismos en lo político, social y económico, promovidos en su mayoría por el gobierno nacional, con el propósito de llevar a la práctica políticas públicas que hagan partícipe a los ciudadanos en la gestión pública y en general en los asuntos de su interés.

En el 2006 se crean espacios de participación como son los Consejos Comunales, en los cuales las comunidades organizadas se convierten en sujeto de gestión clave en los procesos de transformación político, económico y social del país. En tal sentido, los Consejos Comunales constituyen una estrategia política innovadora de gestión participativa de las comunidades organizadas en los asuntos públicos

Rasgos fundamentales de los Consejos Comunales:

### **Toma de decisión: Asamblea de Ciudadanos**

- Posibilidad real de identificar las necesidades más sentidas por la comunidad
- Satisfacción de necesidades y demandas de acuerdo a las propuestas comunitarias.
- Intervención plena de la comunidad en todas las fases de las políticas públicas: formulación, ejecución, control y evaluación.
- Relación efectiva entre la comunidad y las instancias gubernamentales responsables de apoyar con capacitación y recursos los proyectos comunitarios.
- Interrelación entre comunidades para el desarrollo de proyectos conjuntos, que obliga a negociación y desarrollo de la conciencia.
- Ejecución de obras y la prestación de servicios.

### **Control:**

- Supervisión, seguimiento y evaluación por parte de la comunidad y, en especial de la Unidad de Contraloría Social sobre los proyectos de obras y servicios, lo cual redundará en beneficio de la calidad y la eficiencia en su ejecución.
- Posibilidad de mayor incidencia de la comunidad para exigir rendición de cuentas de la gestión de los proyectos.
- Intervención plena de la comunidad en todas las fases del control de las políticas públicas.

### **LITERATURA CITADA**

- Álvarez, Ángel. 1992. **Análisis de Políticas Públicas**. Series de Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (ANC). 1999. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453. Venezuela.
- Asamblea Nacional (AN). 2006. **Ley de los Consejos Comunales**. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 38.416. Venezuela.
- Dilla Alfonso, Haroldo; González Núñez, Gerardo y Vicentelli Ana. 1994. **Participación Popular y Desarrollo en los Municipios Cubanos**. Fondo Editorial Tropykos. Venezuela.
- El Troudi, Haiman; Harnecker, Marta y Bonilla, Luis. 2005. **Herramientas para la Participación**. Editorial Servi-K, C.A, Venezuela.
- Lahera, Eugenio. 2000. **Reforma del Estado: Un Enfoque de Políticas Públicas**. En *Revista Reforma y Democracia (CLAD)*, No. 16: 9-30. Venezuela.
- López Valladares, Mirtha y Añez Hernández, Carmen. 2005. **Los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: Una Instancia de Participación y Capacitación Ciudadana**. En *Revista Venezolana de Economía Social (Cayapa)*. Venezuela. Año 5, N° 10. pp.114-141.

- López Valladares, Mirtha y García Urdaneta, Adriana. 2003. **Capacitación del Servidor Municipal: Elemento Potencial para el Desarrollo Local.** En Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 7, No. 1. Venezuela. pp. 32-52.
- Ochoa, Haydée y Fuenmayor Jennifer. 2006. **Ni tecnocracia ni populismo: Hacia una gestión pública para la transformación en Venezuela.** En: El poder de los expertos para comprender la tecnocracia. Universidad del Zulia. Venezuela.
- Ochoa, Haydée; López Mirtha y Rodríguez Isabel. 1996. **Administración Pública y Populismo en Venezuela.** En Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 1. N° 1. Venezuela. Pp. 39-58.
- O' Donnell, Guillermo. 2001. **Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política.** En *Revista de Reflexión y Análisis Político*. N° 7. Argentina.
- Pontual, Pedro. 2002. **Construyendo una Pedagogía Democrática del Poder.** Series Antologías: Participación Ciudadana. México. CESEM.
- Romero, Juan. 2007. **La reforma política.** Diario Panorama. 03 de mayo de 2007.

### **Mirtha López Valladares**

Magíster en Gerencia Pública. Candidata del Doctorado en Ciencias Sociales, Mención: Gerencia, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Profesora Titular e Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Acreditada por el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. Correo electrónico: lopez\_mirtha@yahoo.com