

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

De los consejos locales de planificación pública a los consejos comunales como estrategia para profundizar la descentralización participativa en Venezuela.

Ninmar Rosalina Colina Acosta.

Cita:

Ninmar Rosalina Colina Acosta (2009). De los consejos locales de planificación pública a los consejos comunales como estrategia para profundizar la descentralización participativa en Venezuela. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1018>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

De los consejos locales de planificación pública a los consejos comunales como estrategia para profundizar la descentralización participativa en Venezuela

*Ninmar Rosalina Colina Acosta
Docente de la Universidad Bolivariana de Venezuela
Coordinadora del Programa de Formación de Grado,
Gestión en Salud Pública
nikymar606@hotmail.com*

INTRODUCCIÓN

Actualmente, se están generando nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, caracterizadas por la vinculación de la actividad gubernamental y la participación de los diversos sujetos sociales en el cumplimiento de los deberes y en la demanda de los derechos fundamentales de la población, a través del involucramiento de los mismos en la gestión pública, sobre todo en el ámbito local.

En este contexto, Venezuela no es ajena a este proceso de transformaciones político-sociales. Desde hace algunos años, en especial desde 1999, la participación del pueblo en los asuntos públicos es un tema que ha adquirido una creciente revalorización y que no deja de ser una de las estrategias principales sobre la cual descansa el modelo de Estado propuesto por el Presidente Hugo Chávez Frías.

Un reflejo de ella es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual señala que la participación en la gestión pública no sólo se circunscribe al voto, sino también en el proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública (Art. 62 y 63). El nuevo marco constitucional con el cual el país abre las puertas del siglo XXI, está orientado a la transformación democrática del Estado y de la sociedad para que las relaciones de ambos en el ejercicio democrático, sean garantía del desarrollo integral, tanto individual como colectivo.

Es así como surgen los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) y más tarde los Consejos Comunales, como parte de una estrategia de transformación del Estado, los cuales introducen, como eje principal, la participación ciudadana en el manejo de la gestión pública municipal.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

En torno al término “participación ciudadana”, existen diversas definiciones, vinculadas éstas a los diferentes contextos sociopolíticos en las cuales se desarrolla. De este modo, Cunill (1991; 49), la define como “todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”.

Por su parte, González (S/F; 02), la define como “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afecten en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.

Así, la participación se concibe como un proceso sistemático por medio del cual la ciudadanía se organiza para incidir en la vida pública, en cualquiera de sus niveles: nacional, regional, local; a través

de mecanismos que le permiten influir de manera activa en los procesos de toma de decisiones y control social, “gobernando” de manera conjunta y corresponsable con sus representantes políticos.

En este contexto, la participación ciudadana en Venezuela ha logrado un gran avance a partir de la promulgación de la Constitución Bolivariana de Venezuela en 1999. La carta magna de 1961, hacía énfasis en la participación política, quedando ésta limitaba al campo electoral, colocando a la ciudadanía en una situación de pasividad al quedar suscrita su participación al simple proceso de elección de representantes. Sin embargo, con la creación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 comienzan a darse los primeros avances en torno al tema de la participación ciudadana, al reconocerse la existencia de organizaciones vecinales y reglamentar la participación de éstas. No obstante, tal y como lo afirma Ramos (citada por Martín, S/F; 04), dichas organizaciones fueron apalancadas por partidos políticos, por lo que comenzaron a tener un carácter proselitista.

Por otro lado, si bien con la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año 1988 se establecen nuevos mecanismos de participación política, como la revocatoria del mandato y el referéndum, así como mecanismos consultivos, tal es el caso de la solicitud de reconsideración de ordenanzas y la iniciativa legislativa, aún la participación del ciudadano en la gestión pública siguió quedando restringida, al no formar parte de los procesos de toma de decisiones en cuanto a la orientación de las políticas públicas, continuando de esta manera con el mantenimiento de la representatividad del sistema político, lo que genera, según Useche (2004; 07):

“Un escaso control político electoral, a través del sufragio... pero no suficiente, porque concluida la elección de los gobernantes, la facultad de escoger las orientaciones políticas a seguir en el manejo del Estado escapa totalmente a la ciudadanía... esta situación ha generado una evidente falta de control de los gobernados sobre los gobernantes, lo cual en no pocos casos es causa de la ineficiencia en la gestión de los asuntos públicos, así como de corrupción”

Más tarde, en la década de los ochenta, comienza a darse en Venezuela una serie de dinámicas en el ámbito político-social que inducen hacia una reestructuración del Estado, el cual, en vista de todas las competencias que se había atribuido, se convirtió en ineficiente para administrarlas y controlarlas, motorizándose así una crisis de representación e ilegitimidad del sistema político.

Todo este conjunto de factores desembocaron en el inicio de un proceso de Reforma de Estado a finales de los años 80, el cual estuvo acompañado de la promoción e implantación de una economía de mercado. Dicho proceso, tal como lo plantea De Mattos (1989), con la premisa de la “modernización del Estado”, planteó y ejecutó estrategias como la desburocratización, la privatización y la descentralización, dirigida ésta última a la creación de nuevas instancias locales de decisión, las cuales, más que coadyuvar al proceso de modernización y democratización del Estado, contribuyó con la fragmentación del poder generando así problemas de gobernabilidad.

Es en este contexto donde se crea en Venezuela la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) para el año 1984, organismo encargado de diseñar los lineamientos para la reforma del Estado, siendo el eje central de la misma, la implementación de la descentralización como estrategia de modernización y democratización.

Si bien la COPRE nace en 1984, es en 1989 cuando comienza el verdadero proceso de descentralización en el país con la elección de gobernadores y alcaldes, así como también la elaboración de instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias nacionales a los estados y municipios, tales como la Ley de Descentralización y la reforma de la Ley de Régimen Municipal, produciéndose así una modificación paulatina en las relaciones políticas entre el poder central y los estados.

De este modo, comienza a desarrollarse en Venezuela un proceso de reforma de Estado, cuya base principal es la descentralización político-territorial, usando como estrategia la supuesta ampliación de mecanismos de participación ciudadana para avanzar en la democratización del Estado. Sin embargo, los logros alcanzados fueron pocos, en el sentido de que, tal como lo afirman López y Añez (2005), el tipo de participación que se institucionaliza es la indirecta, concibiéndose a las organizaciones sociales como “colaboradoras” en los asuntos públicos a través del apoyo brindado por las mismas a los programas y proyectos propuestos por el gobierno local o regional de turno.

Es por ello que el impacto generado por ese modelo de participación en el avance hacia la democratización del Estado fue escaso, ya que los gobiernos locales y/o regionales no crearon verdaderos espacios para la incorporación de las organizaciones sociales en el proceso de toma de decisiones, por lo que no existió una verdadera participación de las mismas en la gestión pública, quedando su rol limitado a la simple “consulta” por parte de los gobiernos.

A partir de la Constitución de 1999, el proceso de descentralización se enmarca en impulsar la participación de las comunidades organizadas en las decisiones públicas, propiciando el tránsito de la democracia representativa a la participativa, determinando la escala local como el ámbito más propicio para generar nuevos estilos de gestión pública, al facilitarse en este nivel la construcción de una perspectiva de conjunto y favorecer la articulación de procesos participativos en donde los diversos sujetos sociales se encuentren dialógicamente.

Los Consejos Locales de Planificación Pública y la Participación Ciudadana

Como se señaló anteriormente, el modelo de descentralización política-administrativa que desarrolló el Estado venezolano desde finales de los años 80, no logró alcanzar los fines que la misma perseguía, a saber: la modernización y democratización del Estado mediante el establecimiento de nuevas formas de relación entre el gobierno en todos sus ámbitos (nacional, regional y local) con los ciudadanos. Al contrario, a finales de los años 90 la crisis socio-política del país se profundizó, careciendo sus instituciones de legitimidad para los ciudadanos, al no sentir representados sus intereses, necesidades ni expectativas en éstas.

En este contexto llega al poder Hugo Chávez Frías en 1998, quien de inmediato establece una Asamblea Constituyente para la promulgación de una nueva carta magna. Es así como, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, que determina un nuevo modelo de democracia: la participativa y protagónica, se comienza un proceso de transformación democrática del Estado y la sociedad, estableciéndose relaciones de ambos en el ejercicio democrático bajo la premisa de la corresponsabilidad.

El marco jurídico para la participación a nivel local obtiene su basamento de manera explícita en los artículos 62, 66 y 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que consagran la participación de la población en la formulación, ejecución y control de la gestión pública. Por su parte, en cuanto a la descentralización, el artículo 158 expresa que “la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

Es así como finalmente, en junio del 2002, se promulga la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, con el objeto de establecer las disposiciones y bases para su organización,

funcionamiento e intervención en la planificación, la cual deberá ser producto del consenso entre el gobierno municipal y las comunidades organizadas (Art. 1). Con todo ello, se comienza a operativizar en el país toda una concepción de descentralización de la mano con la puesta en marcha de mecanismos de participación como estrategia para democratizar el poder.

Ahora bien, según Ochoa, Fuenmayor & Henríquez (2007; 104), los Consejos Locales de Planificación Pública “son la instancia a través de la cual el gobierno municipal cede a la sociedad la capacidad de decisión...” En este sentido, los CLPP fueron concebidos como una estrategia dirigida a promover un verdadero proceso de descentralización participativa.

De este modo, dos años después de la aplicación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, a pesar de existir en casi en todo el territorio nacional los CLPP, había muy pocos avances en cuanto al logro de los objetivos de los mismos. Entre las principales razones que llevaron a que los CLPP no se convirtieran en espacios reales de participación y consenso, entre las autoridades locales y la comunidad organizada para la búsqueda de soluciones compartidas a las demandas y necesidades existentes en la localidad, se pueden nombrar las siguientes:

- 1) La falta de voluntad política de muchos de los Alcaldes y Alcaldesas, tanto del oficialismo como de la oposición, para la creación e instalación de los CLPP, quienes comenzaron a entorpecer el proceso. Ello evidencia la errada concepción de “poder” que poseen muchos de nuestros gobernantes, quienes consideraron que con los CLPP perdían “privilegios”, al ceder a las comunidades organizadas la capacidad para no sólo participar en el proceso de formulación de las políticas públicas, sino también en la ejecución y control de las mismas.
- 2) Si bien los Consejos Locales de Planificación Pública significaron un intento por implantar el modelo de descentralización participativa, aún contenía en su seno elementos del viejo modelo descentralización político territorial, tal es el caso del poder que recae sobre la figura de las alcaldías.
- 3) Finalmente, hubo poca difusión y capacitación para asegurar que el pueblo participara de manera efectiva en los asuntos públicos a través de los CLPP.

Todos estos hechos provocaron el estancamiento de los CLPP como verdaderos espacios de participación en la gestión pública local, por lo que el gobierno nacional decidió crear los Consejos Comunales como alternativa a los CLPP. La Ley de los Consejos Comunales fue aprobada en abril del

año 2006, concibiéndose éstos como instancias no subordinadas a los órganos de gobierno local y directamente relacionadas con el poder nacional.

4. LOS CONSEJOS COMUNALES: UNA ESTRATEGIA PARA PROFUNDIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA EN VENEZUELA

Los Consejos Comunales nacen como una alternativa al fracaso vivido con los Consejos Locales de Planificación Pública, el cual permitió al gobierno nacional darse cuenta de que si realmente se quería profundizar en cuanto a la participación de los ciudadanos en la gestión pública local, dicha participación no podía estar mediada por los órganos del poder local.

En este sentido, los Consejos Comunales son definidos como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos, 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”. (Art. 2º, Ley de Consejos Comunales).

Estructuralmente, los Consejos Comunales están conformados por tres órganos, a saber: 1) Las vocerías u órgano ejecutivo, integrado por un representante de cada organización comunitaria existentes en el ámbito de acción de cada Consejo Comunal, 2) el banco comunal u órgano financiero, integrado por cinco miembros de la comunidad y 3) la unidad de contraloría social, conformado también por cinco miembros de la comunidad. Todos quienes forman parte de los distintos órganos del Consejo Comunal son electos en votaciones directas y secretas realizadas en Asamblea de Ciudadanos, la cual funciona como la máxima instancia del Consejo, ya que es en ella donde todos los miembros de la comunidad participan para tomar las decisiones sobre los programas y proyectos a desarrollar.

De este modo, los Consejos Comunales se vienen a configurar como instancias de participación directa, donde las distintas organizaciones comunitarias deciden, formulan y diseñan políticas públicas, acordes con las realidades y necesidades presentes en los distintos espacios locales, no quedándose sólo allí la participación, sino que a ésta se le suma el hecho de participar incluso, en el control, seguimiento y evaluación de los recursos asignados para la ejecución de los programas y proyectos diseñados por ellos mismos.

En este sentido, los Consejos Comunales se convierten en instancias en donde verdaderamente se consolida la descentralización participativa y la participación directa de los ciudadanos en la gestión pública, evidenciada a través de la participación en los siguientes niveles:

1) En la toma de decisiones: Como se dijo anteriormente, en los Consejos Comunales se consolida la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las acciones a desarrollar para las soluciones que afectan su comunidad en lo económico, social, cultural, educativo, ambiental, entre otros, las cuales son definidas en las Asambleas de Ciudadanos, la cual es considerada por Pérez (2006), como “el mandato más trascendental y más revolucionario, por sus consecuencias tanto teóricas como prácticas”, lo que le otorga el rango de vinculante a las decisiones tomadas por todos los miembros de la comunidad reunidos en Asamblea de Ciudadanos.

2) En la ejecución de las decisiones: Los Consejos Comunales pueden participar también en la ejecución de proyectos presentados por ellos mismos así como de los financiados por el Estado. Por otro lado, El Consejo Comunal debe ejecutar las decisiones acordadas en consenso en la Asamblea de Ciudadanos, ya que éstas son de carácter vinculante. En este sentido, la Ley de Consejos Comunales atribuye al órgano ejecutivo (voceros), ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos (Art. 21).

3) En el Control: Los Consejos Comunales realizan control social a través de la unidad de Contraloría Social, la cual tiene como funciones, según lo establecido en el artículo 23 de la Ley de los Consejos Comunales: dar seguimiento a las actividades desarrolladas por el Consejo Comunal; ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución de los planes de desarrollo comunitario y de los diversos proyectos que forman parte del mismo; finalmente, rendir cuenta de todas las acciones desarrolladas por lo órganos del Consejo Comunal.

Con ello, se evidencia la necesidad del Gobierno Nacional en avanzar hacia la puesta en práctica de este nivel de participación, en aras de activar lo establecido en el texto constitucional con respecto al ejercicio de la contraloría social por parte de los ciudadanos.

Finalmente, cabe destacar que, según un estudio realizado por el Centro Gumilla (2008), para el mes de marzo del año 2008, existían 26.143 consejos comunales conformados y otros 10.669 en proceso de conformación, lo que se traduce en un total de 36.812 consejos comunales en todo el territorio nacional. Por otra parte, según el propio Presidente de la República, Hugo Chávez, ese mismo año

fueron financiados 11.728 proyectos comunales, por un monto de 4.898 millones de bolívares fuertes¹, orientados en su gran mayoría a solucionar problemas de infraestructura (vivienda, suministro de agua potable, electrificación, escuelas, vías de acceso, entre otros).

Las cifras anteriores reflejan el nivel de aceptación y apropiación que los miembros de la comunidades han tenido con respecto a la configuración de los Consejos Comunales, convirtiendo a éstos en verdaderos y amplios espacios para la participación del pueblo en los asuntos públicos, generando propuestas y proyectos que den soluciones a las necesidades colectivas de su entorno, motorizando así el principio de la corresponsabilidad plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y comenzando todo un proceso de avance hacia la descentralización participativa, a través de la desburocratización del proceso de participación en la gestión pública, al poseer los Consejos Comunales vinculación directa con el Ejecutivo Nacional para el financiamiento de los proyectos elaborados y aprobados por las Asambleas de Ciudadanos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Producto de las transformaciones político-sociales que vive Venezuela desde el año 1999, la participación del pueblo en los asuntos públicos es un tema que ha adquirido una creciente revalorización y que no deja de ser uno de los aspectos fundamentales sobre el cual descansa el modelo de Estado propuesto por el presidente Hugo Chávez Frías, concibiéndose el proceso de descentralización participativa como estrategia principal para alcanzar la verdadera democratización del poder, siendo la escala local el ámbito más propicio para generar nuevos estilos de gestión pública.

Como parte de ese proceso de transformación del Estado, surgen los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) y posteriormente los Consejos Comunales, siendo éstos últimos las instancias en las que se refleja el poder popular y a través de los cuales se avanza en la profundización de la democracia y la democratización del poder, convirtiéndose en espacios activos de mecanismos de participación directa en la gestión pública, no mediados por órganos locales o regionales, sino que posean una relación directa con el Estado, a través del órgano ejecutivo, quien además coloca a sus disposición recursos para que éstos decidan cómo invertirlos a través de la definición y ejecución de proyectos para solventar las dificultades existentes en su entorno, dando así los primeros pasos para la

¹Dato ofrecido por el mandatario nacional durante la transmisión del programa “Aló Presidente Teórico N° 1”, el cual fue extraído de la página del Ministerio del Poder Popular para las Comunas: www.mpcomunas.gob.ve/noticias_detalle.php?id=2736

consolidación de la descentralización participativa, otorgándole poder al pueblo para que éste participe, de manera organizada, en el proceso de planificación, ejecución y evaluación de la gestión pública.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, Venezuela.
- _____ (2002). **Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública**. Caracas, Venezuela.
- _____ (2006). **Ley de los Consejos Comunales**. Caracas, Venezuela.
- Centro Gumilla (2008) **Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela**. Caracas.
- Cunill, Nuria (1991). **Participación Ciudadana**. Editorial del CLAD. Caracas.
- De Mattos, Carlos (1989). **Faltas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción**. Nueva Sociedad, N° 104 (noviembre-diciembre). Caracas, Venezuela.
- González, R. (S/F) **El derecho a la Participación Ciudadana**. Ponencia presentada el III Taller Regional Centroamericano. www.arias.or.cr/documentos/legalONG/memalf3/mem4.htm
- López, Mirtha (2008) **Una estrategia de innovación política en Venezuela: los Consejos Comunales**. Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/lopvalla.pdf
- López, Mirtha & Añez, Carmen (2005) **Los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: una instancia de participación y capacitación ciudadana**. Cayapa, año 5 N° 10. Venezuela.
- Martín Q. Nelly L. (2004) **Los Consejos Locales de Planificación Pública ¿Un nuevo espacio para la participación de las comunidades en los gobiernos locales?** <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc4/4-8.pdf>
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Departamento de Prensa (2009). **Gobierno nacional entregó Bs F. 371 millones a consejos comunales**. Artículo publicado: www.mpcomunas.gob.ve/noticias_detalle.php?id=2736
- Ochoa, Haydée, Fuenmayor, Jennifer & Henriquez, Deyanira (2007) **De la descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela**. Utopía y Praxis Latinoamericana, año 12 N° 36 (Enero-Marzo). Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

- Pérez, Felipe (2006). Mis observaciones y propuestas. www.conexionsocial.org.ve
- Scotto, Clemente (2002). **Participación y Consejos Locales de Participación**. Cuadernos para el Diálogo. Corpoandes. Mérida, Venezuela.
- Useche, Judith (2004) **La participación ciudadana en los Consejos Locales de Planificación Pública**. Anuario N° 27 ISSN: 1316-5852
<http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/idc27/27-6.pdf>