



Los consejos comunales y su articulación
con la gerencia pública municipal
*The communals councils and the relationship
with public municipal management*

ELIANA C. LEÓN ESPINOZA¹

ALEJANDRO MARTUCCI²

Universidad Metropolitana

amartucc@unimet.edu.ve

Recibido: 01/07/2008

Aceptado: 17/09/2008

Resumen

En el contexto de la democracia participativa y protagónica, que se incluyó en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y del modelo socialista que se está implantando en Venezuela, aparecieron los consejos comunales como máxima expresión del poder popular y se posicionaron como instancias de participación y empoderamiento del ciudadano en los procesos de decisión vinculados a la identificación y satisfacción de sus necesidades, la formación de políticas públicas y la práctica del control social. Dado su carácter, era importante analizar los efectos y la articulación de los consejos comunales con la gerencia de la administración pública municipal y a tal efecto

¹ Urbanista, Universidad Simón Bolívar (USB). Especialista en Gerencia Pública, Universidad Metropolitana (UNIMET). Funcionario público con desempeño en los diferentes niveles de gobierno (INE, Contraloría del Municipio Guaicaipuro, Alcaldía Metropolitana de Caracas, Gobernación del Estado Miranda). e-mail: eliana.leon@gmail.com

² Licenciado en Urbanismo, Universidad Simón Bolívar (USB). Master en Administración Financiera en el Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA. Profesor de la Universidad Metropolitana (UNIMET) desde el año 1987. e-mail: amartucc@unimet.edu.ve



comparar y analizar las atribuciones del consejo comunal con las de la gerencia municipal; explicar la importancia de la participación ciudadana; explicar las relaciones del consejo comunal con el consejo local de planificación pública; realizar una aproximación teórica del consejo comunal, a los fines de identificar sus debilidades y fortalezas; y proponer acciones que permitan fortalecer y dar sustentabilidad al consejo comunal. Se realizó el análisis, a través de una investigación explicativa, que comprendió cuatro etapas de aproximación conceptual y legal, que comenzó con el tema de la participación ciudadana, continuó con la gerencia pública municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, terminando con el consejo comunal. El análisis concluyó en la importancia de la participación ciudadana y del consejo comunal como instancias de organización para su ejercicio, que plantea un escenario en el cual el ciudadano incide en los procesos decisivos y practica el seguimiento y control a la ejecución de las políticas públicas generadas a partir de esas decisiones. Asimismo se consideró que era necesario aplicar acciones específicas, de tipo legal, metodológico, conceptual y organizacional, que pudieran contribuir con el fortalecimiento y sostenibilidad de los consejos comunales, así como su articulación con los órganos del poder público, especialmente del ámbito local, logrando la configuración de un sistema en el cual se coordinan y complementan competencias, recursos y esfuerzos, y el Estado proporciona a los ciudadanos las condiciones necesarias para el ejercicio de su derecho a la participación.

Palabras clave: Participación ciudadana, consejo comunal, gerencia pública municipal.

Abstract

In the context of participative and protagonist democracy, that was included in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, and the socialist model that is introducing in Venezuela, turning up the communal councils as the best expression of popular power and take a roll as participation and empowerment instances for the citizens in the decision process that are related with identification and satisfaction of necessity, the creation of publics policies and the practice of social control. That's why, it was very important to analyze the effects in the relationship between the comunals councils and public municipal management and as consequences: compare and analyze the attributions of the communal council with the municipal management; explaining



the importance of citizen participation; explaining the relationship between the communal council with Local Council of Public Planning; to make an theoretical approximation of the communal council, trying to identify weakness and strength; and propose some actions to fortify and give sustainability to the communal council. We make the analysis, trough an explaining investigation, wich was involved in fourth conceptual and legal stages, this begginig with the theme of citizen participation, then public municipal management and the Local Council of Public Planning, finishing with the communal council. The analysis concluded in the relevance of the citizen participation and the communal council as an instance to practice the organization, wich means that the citizen is involved in important process and the control in the execution of publics policies. In this way, it was considered necessary to apply specifics actions in the; legal, methodological, conceptual and related to the organization, that could improve in the the relationship with the public power.

Key words: Citizen participation, communal council, public municipal management.

Aspectos introductorios y metodológicos

La Constitución Venezolana (1999) establece, en su artículo 6°, que “El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo (...)”, lo que le otorga relevancia e importancia al funcionamiento de mecanismos que fomenten y permitan la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión que tienen lugar en las diferentes instancias de la gerencia pública venezolana, como es el caso de los consejos comunales (CC).

Por otra parte, el Gobierno nacional ha fijado unos lineamientos conducentes a la transformación del sistema socio-político venezolano al socialismo del siglo XXI, entre los que resalta el tema de la participación y los CC que, como lineamiento, ha sido denominado “la explosión del poder comunal” y se trata del empoderamiento de los ciudadanos, a través de la explosión del llamado poder comunal o poder popular, como medio para implementar una democracia protagónica, revolucionaria y socialista.



Se presenta entonces el problema de la vinculación-convivencia del CC con los órganos del poder público, en un escenario donde la gerencia pública municipal se ve debilitada, el poder nacional concentra funciones, los ciudadanos están dispuestos a ejercer el derecho a la participación y asumen cada vez más responsabilidades, para las que no siempre están preparados, y existen vacíos en el marco jurídico que generan incertidumbre. Ante estas condiciones, se corre el riesgo de generar distorsiones sobre la participación de la comunidad organizada, que generen desmotivación a los ciudadanos y, como consecuencia, decaiga el auge que ha ganado el modelo participativo y protagónico.

A partir de esta situación, se establece como objetivo general de la investigación analizar la articulación de los consejos comunales con la gerencia de la administración pública municipal y del mismo se derivan los siguientes objetivos específicos:

- Explicar las oportunidades que los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) pueden ofrecer a los CC y la vinculación entre ambos, como espacios de participación ciudadana.
- Identificar las debilidades y fortalezas de la concepción teórica del CC.
- Identificar estrategias de fortalecimiento para la figura del CC.

Para lograr tales objetivos se ha desarrollado una investigación de tipo explicativo y documental, que se apoya en el uso de algunos datos referenciales cualitativos, provenientes de fuentes primarias, que permiten describir y comprender la magnitud de situaciones que tienen lugar en relación con la participación y los consejos comunales.

Una vez que se han cubierto los aspectos metodológicos básicos para desarrollar la investigación, se hace un análisis conceptual del CC y su contexto socio-político, su estructura y funcionamiento, la vinculación del CC con el poder público municipal, las fortalezas y debilidades del CC y, finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones resultantes de la investigación.



El consejo comunal y su contexto socio-político

Según la Ley de los CC (2006), el CC es un espacio propicio para que las comunidades organizadas y grupos sociales puedan ejercer el derecho a la participación protagónica (Art. 2º), consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), influyendo en las decisiones que determinan la formación de políticas públicas y la formulación de proyectos, en función de la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad. El CC ha sido concebido como la agrupación de un número de familias que varía entre 200 y 400, dependiendo si se trata del ámbito rural o urbano y ha sido asociado a un área geográfica específica, definida por el texto legal como el “área geográfica de la comunidad” (Ley de los CC, 2006: Art. 4º, Num. 3º), su delimitación debe ser aprobada en el seno de la Asamblea de Ciudadanos (AC).

El espacio de participación que representa el CC, si bien está estrechamente vinculado al gobierno municipal, no mantiene una relación directa con éste, ya que se encuentra subordinado al Gobierno nacional por intermedio de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular y sus instancias regionales y locales, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

El CC es un medio a través del cual es posible el ejercicio y desarrollo de la ciudadanía, expresada en la dimensión que tiene lugar “entre instituciones o sectores del Estado y colectivos sociales o culturales vinculados a territorios determinados”, por lo tanto, en su seno se desarrollarán “procesos conflictivos, de confrontación y de diálogo social que idealmente al final llevan a una nueva formalización política o jurídica”, como señala Escobar (2004: 101), citando a Borja.

El contexto en que se desarrollan y fortalecen los CC tiene un horizonte temporal que comienza en 1999 con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la transición de la democracia representativa a la participativa. Posteriormente, en 2006 se promulgó la Ley de los CC, instrumento legal que determina su fortalecimiento y reposicionamiento, quedando atrás la relación de dependencia con los CLPP que se había establecido en la ley de creación de estos últimos. En ese mismo año tienen lugar las elecciones presidenciales en que resulta



reelecto Hugo Chávez, quien ubica a los consejos comunales como un elemento clave para la consolidación de la revolución bolivariana, a través de la explosión del poder popular.

Asimismo, Chávez (2007: 6) hace referencia a la importancia del poder comunal, a su ejercicio a través de los consejos comunales y a su vinculación con la llamada nueva geometría del poder, en los términos de la conformación de nuevos ámbitos territoriales urbanos, denominados territorios federales y manejados por los propios ciudadanos por medio de federaciones de CC, como instrumentos para el ejercicio del poder comunal, así: “sobre ese territorio federal concentraríamos todo el esfuerzo político, económico, social, para ir transitando el camino hacia una ciudad comunal, una ciudad donde no hagan falta juntas parroquiales, donde no hagan falta alcaldías, ni concejos municipales”. Este planteamiento se complementa con la transferencia del poder político, económico, social y administrativo al denominado poder comunal, como estrategia fundamental para la conformación del Estado socialista (Ministerio de Infraestructura, 2007: 18). Cada vez son mayores las expectativas y responsabilidades que el nuevo modelo político, impulsado desde el Gobierno nacional, asigna a los consejos comunales que, como se ha visto, representan uno de los ejes a través de los cuales se ha proyectado consolidar el modelo socialista bolivariano.

Estructura y funcionamiento del CC

Se ha previsto una estructura integrada por la AC, el órgano ejecutivo, la unidad de gestión financiera, también conocida como banco comunal, y la unidad de contraloría social (Ley de los CC, 2006: Art. 7°).

La AC, concebida constitucionalmente, es un mecanismo de “participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía” (Ley de los CC, 2006: Art. 70°) y con carácter vinculante en sus decisiones; es “la máxima instancia de decisión del consejo comunal” (Ley de los CC, 2006: Art. 6°). De esta forma se garantiza que las decisiones sean tomadas por el colectivo, evitando que el CC se convierta en una figura más representativa que participativa.



El *órgano ejecutivo* es la agrupación de los miembros de los diversos comités que conforman el CC y es responsable de “promover y articular la participación organizada de las y los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias” (Ley de los CC, 2006: Art. 8°). A los CC se han asignado, a través de la ley que los rige, funciones tales como:

- a) Llevar a efecto las decisiones de las AC.
- b) Articular a las organizaciones existentes en la comunidad e incentivar la creación de las que sean necesarias.
- c) Elaborar el plan de desarrollo de la comunidad, a partir de la información levantada en el diagnóstico comunitario, lo que representará un aporte para la planificación de las actividades de la comunidad.
- d) Incentivar el ejercicio de la autogestión y la cogestión en la comunidad, a través del manejo de los servicios públicos.
- e) Incentivar en la comunidad el ejercicio de la participación ciudadana, a través de la organización del sistema de información comunitaria y de la iniciativa legislativa.
- f) “Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación” (Ley de los CC, 2006: Art. 21°, Num. 9°).

En correspondencia con los aspectos conceptuales de la participación ciudadana, es posible observar que la ley asigna al órgano ejecutivo de los consejos comunales una serie de funciones que implican el ejercicio pleno de la participación ciudadana. No obstante, también les asigna funciones que constituyen la implementación de políticas públicas que le competen al Estado, como por ejemplo la defensa de la soberanía e integridad del territorio nacional que, por mandato constitucional, es la razón de ser de la Fuerza Armada Nacional (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: Art. 328°).

La definición del órgano ejecutivo hace referencia al comité de trabajo como un “colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones



específicas, atender necesidades y desarrollar las potencialidades de cada comunidad” y le corresponde articular y promover la participación de las diferentes formas de organización que hacen vida en la comunidad y a la población que la conforma (Ley de los CC, 2006: Art. 4º, Num. 6º). Se contempla la conformación de comités de trabajo en un amplio espectro de áreas de trabajo, cuyo desarrollo permitirá mejorar el nivel de vida de la comunidad; sin embargo, es de señalar que no se asignan competencias específicas a cada comité. Es posible observar que existen ciertas coincidencias de las competencias municipales, contempladas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005: Art. 56º, Num. 2º, Lit. f), con las funciones que se asignan a los comités de trabajo, en instituciones públicas, tales como la Corporación de Desarrollo de la Región Central (CORPOCENTRO) y la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas.

El **Banco Comunal** (BC) representa “la forma de organización y gestión económico-financiera de los recursos de los consejos comunales y está integrado por cinco miembros de la comunidad, electos en asamblea de ciudadanos” (Ley de los CC, 2006: Art. 10º). Funciona bajo la figura jurídica de cooperativa, por lo tanto se regirá por el marco jurídico correspondiente. El BC puede pertenecer a un CC o a una mancomunidad de los mismos, esto en función de las capacidades y necesidades de las comunidades (Ley de los CC: 2006, Art. 10º).

Los BC pueden tener dos fuentes de financiamiento: por una parte se encuentran los recursos generados por el propio banco, que pueden sintetizarse en ingresos por concepto de prestación de servicios públicos que hayan sido transferidos a los CC y los generados por sus actividades financieras. Por otra parte, cabe señalar las asignaciones que tienen su origen en transferencias de los diferentes niveles de gobierno, en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE). La ejecución presupuestaria de estos recursos deberá contar con la aprobación de la comunidad, a través de las decisiones tomadas de las AC, contando con la certificación en actas que contengan la firma de la mayoría simple de los asistentes a las asambleas. En tal sentido, se establece en la Ley de los CC (2006: Art. 27º) que “las y los integrantes del



órgano económico-financiero incurrirán en responsabilidad civil, penal o administrativa por los actos, hechos u omisiones contrarios a las disposiciones legales que regulen la materia”.

En torno a los BC se ha generado mucha polémica, pues se ha planteado que el acceso a los recursos es la verdadera razón de la participación de los ciudadanos en los CC, por encima de la intención de dar vida a la democracia participativa y protagónica; no obstante, esta hipótesis no ha sido demostrada.

La *Contraloría Social* (CS) es la instancia del CC responsable de la “vigilancia y control de la gestión pública municipal”, tal como lo establece la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) en su artículo 272º, así como de la “fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal” (Ley de los CC, 2006: Art. 11º), de tal forma que sus funciones pueden clasificarse según sus ámbitos de atención, en aquellas que tienen que ver con el funcionamiento interno del CC y hacia el exterior. Entre las funciones específicas que la Ley asigna a la CS, resalta el deber de rendir cuentas de manera periódica y oportuna, a los fines de imprimirle transparencia a la gestión del CC.

Las unidades de CS cumplen funciones similares a las atribuidas a los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF). En tal sentido, parece conveniente que las mismas se integren a dicho sistema, lo que les permitiría fortalecerse y evitar convertirse en un sistema de control paralelo al dirigido por la Contraloría General de la República.

Vinculación del CC con el poder público municipal

Aunque en la Ley de los CC (2006) no se establece ninguna relación de dependencia de éstos con la gerencia municipal, partiendo del concepto de participación y haciendo un cruce de información entre las competencias municipales y los objetivos propuestos por algunos gobiernos para los comités de trabajo, es posible entender la existencia de un vínculo entre el CC y las alcaldías. En ese vínculo, el CC puede ser visto como una instancia que



permite a los miembros de la comunidad interactuar con el gobierno del municipio y tomar parte en las decisiones inherentes al proceso de formación de políticas públicas vinculadas con las competencias municipales.

Esta participación de la comunidad tendrá lugar en lo que respecta a proyectos, a la transferencia de los servicios públicos y a la práctica del control social. En el caso particular de los proyectos, es de suma importancia el apoyo que pueden ofrecer los gobiernos municipales a los CC. Pese a las limitaciones que en cuanto a recurso humano puedan presentar los gobiernos municipales, la tendencia es la constitución de unidades organizativas destinadas a apoyar la participación ciudadana, ofreciendo talleres y asistencia técnica para la formulación de proyectos.

Por otra parte, aparece la figura del CLPP como articulador de la gerencia municipal y el CC, por cuanto tiene asignadas funciones y competencias que lo perfilan como la instancia garante de la participación de los habitantes del municipio en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y control de los diferentes instrumentos de planificación municipal, entre los que cabe destacar el plan de desarrollo municipal, los planes comunitarios, el diagnóstico participativo y el presupuesto participativo.

Asimismo, la sala técnica del CLPP constituye un vínculo entre las organizaciones comunitarias y los órganos del poder público municipal, por la asesoría que puede ofrecerles en cuanto a la formulación de proyectos.

La estructura misma del CLPP propicia la tan importante articulación entre el gobierno local y las organizaciones comunitarias, pues concerta, en un mismo espacio de planificación, a los diferentes actores políticos y comunitarios que intervienen e influyen en la vida del municipio; por ejemplo, la participación del alcalde como presidente del CLPP es una oportunidad para la concertación de esfuerzos.

Fortalezas del CC

De acuerdo con los contenidos de la Constitución Nacional y la ley que rige el funcionamiento de los CC y la teoría de la participación, pueden identificarse las siguientes fortalezas:



Tras la conformación de los CC, el rol activo que deben asumir las comunidades en cuanto a su intervención en la solución de sus problemas, es un camino propicio para la construcción de la relación de confianza ciudadano-Gobierno, pues como señala Martucci (2004: 102), construir confianza implica “superar la visión de las autoridades según la cual la solución de los problemas es un asunto eminentemente técnico, en el que la gente del común poco o nada tiene que aportar”.

El CC ha permitido ampliar la participación ciudadana a todas las fases del proceso de planificación (diagnóstico, formulación, ejecución y control), al proceso de autogestión de los servicios públicos y al ejercicio del control ciudadano activo. Conceptualmente, el CC es parte de un modelo de participación que permite a la comunidad identificar sus problemas, decidir sobre la forma de solucionarlos y ejercer el control sobre las decisiones y políticas públicas que se generen a partir de sus decisiones.

Cuando la ley incluye en la estructura del CC a otras organizaciones sociales que hacen vida en su ámbito geográfico, se están reconociendo y respetando las formas de organización previamente establecidas y con ello se propicia la continuidad de aquellos procesos que hayan generado resultados positivos para la comunidad.

El CC, como espacio de participación, es un camino para aumentar el nivel de vida de los ciudadanos pues, como propone Coraggio (2000: s.p.), la participación ciudadana, cuando es ejercida por todos, es en sí misma, una contribución directa a la calidad de vida de una sociedad, porque parte de la calidad de vida es ser ciudadano. Una persona que no es ciudadana, sino que es cliente, que no tiene derechos, sino que sólo puede pedir favores, por más que consiga cosas materiales, está degradada como persona.

Otra fortaleza para los CC ha sido la creación de mecanismos de capacitación, como es el caso de la Escuela de Formación de Bancos Comunales que dirige el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), organismo adscrito del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, cuyo objeto es impartir a los miembros de las unidades de gestión financiera de los CC los conocimientos básicos necesarios para el cumpli-



miento de sus funciones. Se trata de ofrecer al ciudadano la capacitación mínima que requiere para asumir aquellas funciones en las cuales puede ver comprometida su responsabilidad administrativa, civil y penal.

El ejercicio del control social, integrado a las funciones del consejo comunal, es una forma de contribución ciudadana para la disminución de las malas prácticas administrativas, que tradicionalmente han caracterizado a la gerencia pública venezolana, así como para el incremento de la transparencia de la gestión de los diferentes organismos públicos.

La multiplicidad de ámbitos de trabajo que abarcan los consejos comunales, a través de los diferentes comités, los constituye en un espacio con muchas potencialidades para “contribuir al desarrollo urbano local sustentable, siempre que tengan la supervisión, formación, disponibilidad de fondos, asesoría técnica y profesional” (Martucci, 2006: 3).

Es posible que la asignación directa de recursos a las comunidades, a través de los CC, sea para las comunidades un camino menos tortuoso para obtener financiamiento, que la vía tradicional de solicitud de obras y asistencia ante los gobiernos municipales, que comúnmente se ve alterada por los efectos negativos de la burocracia venezolana.

Debilidades del CC.

En el desarrollo conceptual del poder popular, que enmarca el funcionamiento de los CC, parece muy rápido el proceso a través del cual se pretenden asignar múltiples responsabilidades y competencias a estos mecanismos de participación. Al respecto, Sanderson y Kindon, 2004, citados por Martucci (2004: 102), recomiendan que,

Las funciones que se le otorgan a la comunidad deben darse dependiendo de los aprendizajes y logros que se van consiguiendo lentamente. De un momento a otro no puede dársele enormes responsabilidades a una comunidad que no está acostumbrada a la posibilidad de influir decididamente.



Es una debilidad de importancia la inexistencia de una metodología única para orientar el proceso de conformación y funcionamiento de los CC, así como la sanción y aprobación de un reglamento, que desarrolle algunos aspectos, e incorpore otros que quedaron excluidos de la Ley de los CC (2006) vigente.

Al no estar claramente establecidas las relaciones del CC con los órganos de los poderes públicos, es posible caer en la distorsión de ver a este órgano de participación como un medio para obtener financiamiento.

El carácter *ad honorem* de los miembros de los CC, en contraposición con la gran dedicación de tiempo que sus actividades implican, es una contradicción que puede afectar la motivación del ciudadano para ejercer su derecho a la participación, a través de estas instancias. Terán, citado por Lusverti (2007: 104), expresa que “la gente simplemente no se organiza porque el tiempo que emplea en organización comunitaria es tiempo que dejas de producir”.

Al ser el CC una de las banderas de un proceso político de cambios, recibe un gran impulso por parte de los órganos de gobierno, pero ese mismo impulso puede generar presiones que alteren el ritmo natural que caracteriza a las organizaciones comunitarias, por lo tanto se corre el riesgo propuesto por Escobar (2004: 104) en ese sentido, de que ese fuerte impulso “puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil”. Por otra parte, ese impulso desde el Gobierno puede conllevar al riesgo de constituir al CC como un espacio excluyente para aquellos ciudadanos que difieren de esa ideología política; incluso, este sector de la sociedad podría autoexcluirse, a través de su rechazo hacia esta forma de organización comunitaria y espacio para el ejercicio de la participación.

Con la creación de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular y el establecimiento de un vínculo directo entre el Gobierno nacional y las comunidades, se corre el riesgo de aminorar el vínculo entre la comunidad y la gerencia municipal (instancia de gobierno con la cual es más expedito



establecer contacto), a la par que se produce un debilitamiento de la autonomía municipal.

A los CC se han asignado funciones que no se ajustan al concepto de participación, sino que corresponden al proceso de implementación de políticas públicas y que tienden a desvirtuar su carácter de instancia de participación. Un ejemplo de ello es presentado por Rodríguez y Lerner (2007: 120), según entrevista realizada a González, 2006: “el consejo comunal debe decir que necesitamos escaleras, no construir las escaleras”.

La inexistencia del Reglamento de la Ley de los CC es una seria debilidad, por cuanto no existen los medios para determinar con exactitud la forma en que el CC debe llevar a efecto determinadas actividades y funciones. Tal es el caso de la aplicación de los censos demográfico y socio-económico, la realización del proceso electoral y la determinación de las funciones de los miembros del órgano ejecutivo, entre otros aspectos que cabría mencionar.

Ocurre una falta de articulación de los CC con las contralorías municipales, como órganos responsables de controlar el ejercicio administrativo y financiero de la gerencia municipal. En el marco legal sólo se habla del ejercicio de la contraloría social, sin menoscabo de las funciones de las contralorías municipales; con ello se propicia la separación, en lugar de la articulación que es necesaria, pues las capacidades técnicas y la experticia acumulada en los órganos del Estado deberían servir de apoyo a la nueva práctica participativa. Además, la articulación con los órganos del SNCF es importante y necesaria en el caso de que sea necesario iniciar algún procedimiento administrativo, si es detectada una situación irregular durante la práctica del control social. Si esto ocurriera y no se aplicaran los correctivos necesarios, se estaría contribuyendo con la impunidad, la desmotivación del ciudadano y la pérdida del verdadero sentido del ejercicio de la CS.

Conclusiones

Son múltiples los beneficios que la participación puede proporcionar a los ciudadanos, especialmente en el mejoramiento de su calidad de vida.



Las comunidades organizadas inciden en su nivel de vida cuando toman parte en la identificación de sus problemas y necesidades, en la propuesta de soluciones y en las decisiones que serán materializadas bajo la forma de políticas públicas, a las que posteriormente podrá aplicar medidas de seguimiento y control.

En principio, el CC era una forma de organización comunitaria que debía incorporarse a los CLPP. No obstante, por el poco desarrollo que los gobiernos municipales lograron en relación a los mismos, en contraposición con el auge de los CC, se promulgó la Ley de los CC (2006), con el objeto de fortalecerlos y reposicionarlos dentro de la estructura participativa. También, se reformó la Ley de los CLPP (2006), ubicándolos conceptualmente como entes articuladores de los CC y la gerencia pública municipal; vale destacar que en la práctica, ese rol articulador no ha sido desarrollado.

La vinculación del CC con una tendencia ideológica particular, puede debilitarlo como espacio para el ejercicio de la participación ciudadana, por cuanto se han creado expectativas muy elevadas, incluso equivocadas, y se ha producido la autoexclusión de aquellos ciudadanos que tienen una ideología política distinta al denominado “socialismo bolivariano”.

Otro riesgo que se está corriendo con este reposicionamiento de los CC, es el debilitamiento de los gobiernos municipales y de la descentralización, lo que puede ir en detrimento de la misma ciudadanía, y las razones son múltiples. Al debilitarse la gerencia del municipio, éste cada vez tendrá menos posibilidades para atender los requerimientos de la población, lo que es sumamente perjudicial, si además se asume que el gobierno municipal es el más accesible al ciudadano, por tener un menor ámbito geográfico al cual atender y por estar geográficamente más cerca.

Asimismo, el debilitamiento del gobierno local reduce sus capacidades para brindar asistencia técnica a la comunidad organizada. Es necesario entender que la gerencia municipal es necesaria para el cabal ejercicio de las funciones que conceptualmente han sido asignadas a los CC. Al respecto, es conveniente aclarar que no se duda en lo absoluto de las capacidades de las organizaciones comunitarias, porque quién mejor para identificar sus necesidades y proponer soluciones óptimas que los mismos ciuda-



danos. Sin embargo, no conviene pasar por alto que se han asignado atribuciones a los CC que requieren de una formación y capacitación multidisciplinaria que los líderes comunitarios no están en la obligación de poseer.

El diagnóstico y el presupuesto participativo aparecen como medios idóneos para involucrar al ciudadano, por intermedio de las organizaciones comunitarias, con el gobierno municipal y el ejercicio de sus competencias. La aplicación de estos instrumentos puede contribuir a elevar el nivel de gobernabilidad municipal, por cuanto el ciudadano sabrá que tomó parte de las decisiones y, en consecuencia, se profundizará su sentido de pertenencia y satisfacción por los resultados de la gestión local.

La práctica participativa ha generado fortalezas en las comunidades, en términos de la aprehensión de nuevos conocimientos y capacidades, tales como el manejo de la cartografía de su ámbito geográfico y el procesamiento de la información censal, entre otros.

Es fundamental la participación del ciudadano en el ejercicio del control, pero para esto es necesario que queden bien delimitadas las atribuciones que tiene el ciudadano al respecto y la forma como debe articular sus actuaciones con los organismos competentes. Por ejemplo, se debería hablar de un trabajo coordinado entre las contralorías municipales y los CC, donde unos coadyuven a los otros en el cumplimiento de sus funciones. Se trata de un beneficio recíproco y no de una relación de dominación; en tal sentido, la contraloría municipal puede brindar capacitación básica y asesoría técnica a los miembros de la CS y ésta, a su vez, colaborar con la contraloría municipal en el monitoreo de las actividades del gobierno municipal en el ámbito geográfico de su CC.

Recomendaciones

1. Es conveniente reflexionar sobre la importancia de empoderar a las comunidades en las decisiones que afectarán su nivel de vida y determinarán la aplicación de los fondos públicos que les corresponden. En el caso venezolano, nos encontramos frente a un modelo participativo favorable, pero sumamente ambicioso y



es por ello que su arraigo y desarrollo requiere tiempo, tanto para que los ciudadanos aprendan y se acostumbren a participar activamente, como para que los funcionarios del Gobierno también aprendan que la información y los recursos, que equivocadamente creían suyos, son en realidad de todos y que ahora le sirve a un ciudadano activo, decidido a exigir que se satisfagan sus necesidades y que se haga de la mejor manera posible. En la medida en que bajo una visión de colectivo, ese aprendizaje se internalice en cada uno de los ciudadanos venezolanos y que se corrijan algunas situaciones que han sido señaladas, será posible construir y vivir la verdadera democracia participativa y protagónica.

2. Es conveniente asumir como una oportunidad para el trabajo conjunto, la coincidencia que se presenta entre las funciones de los comités de trabajo del CC y las competencias municipales.
3. El aumento de las competencias y funciones de los CC sólo debe hacerse de forma progresiva, para no alterar el ritmo normal de maduración de cada organización comunitaria y garantizar el desarrollo y/o fortalecimiento de las capacidades necesarias para tal fin.
4. Articular la contraloría social con el SNCF, a fin de evitar que el ciudadano usurpe competencias y asegurar que sus actuaciones tengan continuidad, a través de los órganos del Estado, y se haga efectivo su aporte para disminuir la corrupción y aumentar la eficiencia y eficacia de la gerencia pública.
5. Fortalecer a los gobiernos municipales y su autonomía, en particular en lo relacionado con sus capacidades técnicas y profesionales, para consolidarlo como la instancia coordinadora de las relaciones comunidad-Estado y para brindar a los CC la asesoría técnica que requieran para mejorar los resultados de su gestión.
6. Fortalecer y dar continuidad a las actividades de capacitación que impulsan organismos del Estado vinculados a la labor de los CC, particularmente en aquellas áreas del conocimiento que el ciudadano debe manejar, a fin de no comprometer su responsabilidad.



7. Difundir la práctica del diagnóstico y el presupuesto participativo.
8. Fomentar una nueva cultura en el funcionario público, generando conciencia sobre su condición de servidor público.
9. Entender al CC como una instancia de participación abierta y accesible a todos los ciudadanos, independientemente de su ideología política.
10. Evitar confundir la práctica de la participación ciudadana, que implica influir en las decisiones, con la realización de actividades de implementación de políticas públicas.
11. Fortalecer el rol articulador del CLPP, en la vinculación de los CC con la gerencia pública municipal.
12. Respetar las formas de organización comunitaria distintas al CC, como muestras de la voluntad ciudadana y su interés por la participación.
13. Evitar la transferencia de servicios públicos a comunidades que no hayan demostrado poseer las capacidades técnicas exigidas por la ley.
14. Es necesario cubrir los vacíos que existen en el marco jurídico vigente.
15. Revisar el carácter *ad honorem* de los miembros de los CC, pues es cierto que se trata del ejercicio del derecho a la participación, pero las funciones tienen implícitas grandes responsabilidades y una dedicación de tiempo y esfuerzo que merecen ser recompensados.
16. Revisar el vínculo directo de la comunidad con el Gobierno nacional. Se entiende que han ocurrido experiencias negativas, donde se ha puesto de manifiesto la incapacidad o la falta de motivación de la gerencia municipal, pero la descentralización es favorable para la comunidad, por cuanto en el momento en que se hayan conformado CC en todos los municipios del territorio nacional, será cada vez más complicado establecer ese contacto directo con el Gobierno nacional.



17. Preparar una metodología estandarizada para la realización de los procesos electorales de los CC, a los fines de evitar la múltiple aplicación de esfuerzos en la realización de la misma tarea. Igual recomendación se presenta en relación al censo demográfico y socio-económico; en el caso específico del censo socio-económico, se recomienda establecer un modelo que levante exclusivamente la información necesaria para construir el perfil de la comunidad, sin llegar a un nivel de detalle que irrumpa en la privacidad de los grupos familiares.

Referencias

- CHÁVEZ, H. (2007). "Juramentación del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías (período 2007-2013) sobre el Poder Constituyente, los Cinco Motores de la Revolución y el Poder Popular". En *El Poder Popular* (pp. 3-7). Caracas, Venezuela. Serie Ensayos, Propuestas para el Debate, Alcaldía Mayor.
- MARTUCCI, A. (2004). *Memoria docente e investigadora del Programa de Doctorado: Investigación en Economía de la Empresa*. España: Universidad de Almería.
- MARTUCCI, A. (2006). "Los grupos de interés en una ciudad sustentable". En *Aportes para una ciudad sustentable* (pp. 49-81). Caracas, Venezuela: Publicaciones Arbitradas-Universidad Metropolitana.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA INFRAESTRUCTURA (2007). *Cinco motores a máxima revolución*. Caracas, Venezuela: Publicación de la Oficina de Información y Relaciones Institucionales.

Publicaciones periódicas

- LUSVERTI, Carlos F. (2007). "Poder Popular versus Democracia Participativa". *Revista SIC N° 693*, 103-104.
- RODRÍGUEZ, J. y LERNER, J. (2007). "¿Una Nación de Democracia Participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela". *Revista SIC N° 693*, 115-126.



Medios electrónicos

CORAGGIO, J. (2000, julio). Desarrollo Local y Municipios Participativos. Cuarta Jornada del Foro Municipal de Salud de Vicente López. Provincia de Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 01 de octubre de 2007, de <http://www.coraggioeconomia.org>

ESCOBAR, A. (2004). "Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 8, 97-108. Recuperado el 14 de mayo de 2007, de http://www.humanidades.uach.cl/revistas/cssociales_8/n8_articulo7.pdf

Otras referencias

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). En *Gaceta Oficial* N° 36.860. Venezuela. Poder Legislativo de Venezuela.

Ley de los Consejos Comunales (2006). En *Gaceta Oficial* N° Extraordinario 5.806. Venezuela. Poder Legislativo de Venezuela.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006). En *Gaceta Oficial* N° 351.565. Venezuela. Poder Legislativo de Venezuela.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005). En *Gaceta Oficial* N° 38.204. Venezuela. Poder Legislativo de Venezuela.