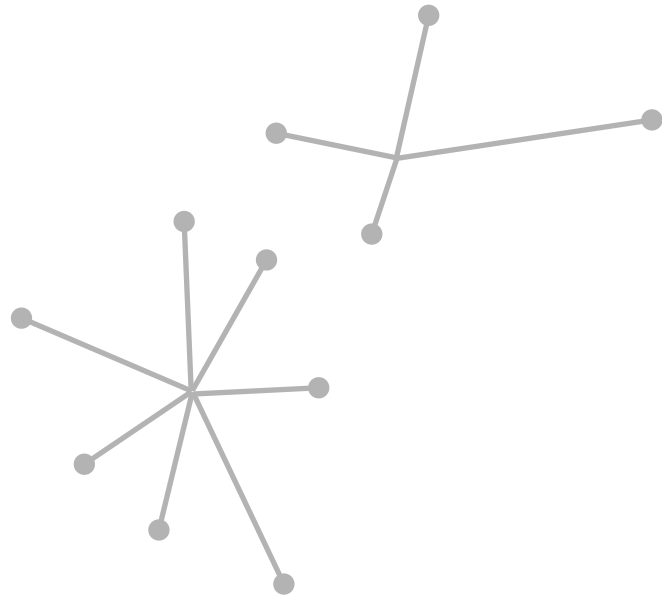
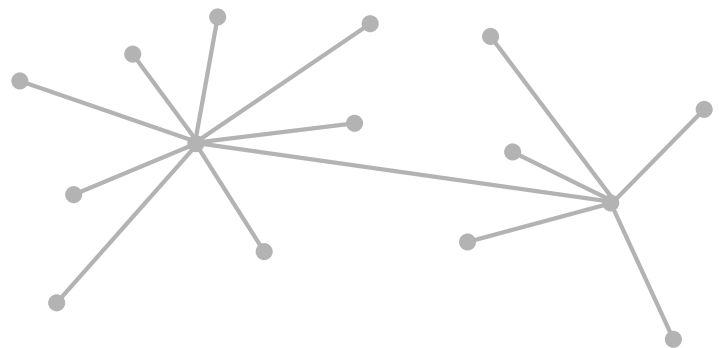
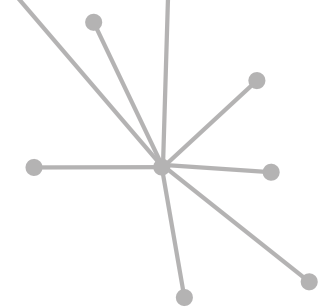


Boletín N° 5
Marzo 2010

Descentralización, Gestión Pública y Derechos Sociales

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO



Este boletín se elaboró en el marco del proyecto: *Descentralización y Agendas Sociales*, que lleva adelante Convite A.C. en alianza con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Participan en el equipo de investigadores:

Jorge Luis Olivares,
Yolanda D'Elia,
Luis Francisco Cabezas,
José Gregorio Delgado,
Miguel González Marregot,
Haydée García
y Silvia Salvato

Los contenidos de este boletín fueron preparados con los aportes de Miguel González Marregot, Jorge Luis Olivares y Jorge Luis Díaz.





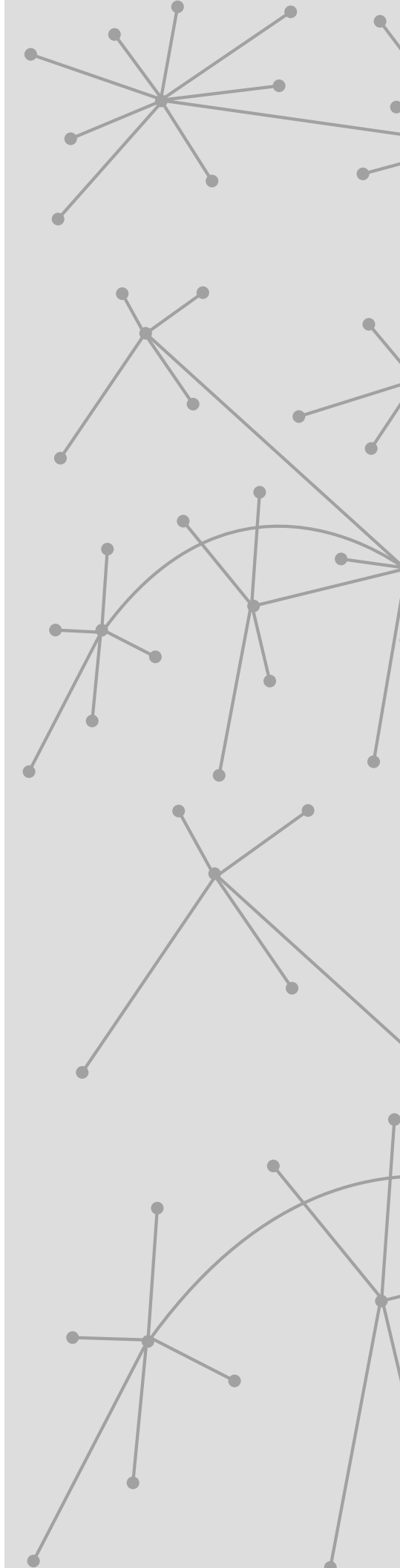
PRESENTACIÓN

Celebradas en noviembre de 2008 las elecciones de gobernadores, consejos legislativos y alcaldes, muchas son las interrogantes sobre qué deben hacer quienes resultaron electos para que las agendas sociales propuestas en la campaña electoral sean realizables a partir de las garantías, competencias y recursos financieros con los que cuentan estados y municipios, y cómo podrán resolverse a partir de estas agendas los problemas que interesan a los ciudadanos de manera oportuna y efectiva.

Esta es una serie de 8 boletines, cuyo propósito es aportar información para desarrollar y fortalecer una gestión pública descentralizada en las materias sociales. Entendemos la descentralización como el conjunto de condiciones jurídicas, institucionales y financieras necesarias para ejercer el poder federal y los poderes locales en forma soberana, democrática, autónoma y responsable.

Materias como salud, saneamiento, alimentación, vivienda, empleo, educación, deporte y recreación, convivencia y seguridad ciudadana entran en los asuntos donde los poderes constitucionales de los estados y los municipios pueden participar en Venezuela y son condiciones necesarias de descentralización para que las autoridades y los ciudadanos organizados puedan intervenir en ellas.

En este quinto boletín se aporta información para que los actores gubernamentales impulsen el desarrollo y el fortalecimiento de una gestión pública descentralizada y participativa en el ámbito municipal, de acuerdo al marco constitucional y a las condiciones institucionales, jurídicas y financieras, aún vigentes en el país. ■





JE "Fotografar"

EL ESTADO FEDERAL Y DESCENTRALIZADO EN VENEZUELA

Venezuela es por tradición histórica y por constitución un Estado Federal, esto implica el reconocimiento y la existencia de distintos centros de poder que se constituyen en unidades político-territoriales autónomas y con personalidad jurídica propia, a las cuales se les reconocen determinadas potestades y competencias¹. El desarrollo de este modelo es el resultado de un largo proceso histórico y de luchas ciudadanas por la reivindicación del derecho a participar e incidir en los asuntos de decisión pública de una forma más directa y localizada.

Ahora bien, aún cuando la Constitución de 1961 –la anterior a la Constitución vigente– contemplaba el modelo federal como forma de Estado, no es sino hasta la década de los noventa cuando comienza a desarrollarse leyes de descentralización² que ponen en marcha la federación y el ejercicio de la autonomía de las entidades político-territoriales que conforman la República. Este marco legal es recogido y desarrollado por

la Constitución de 1999, bajo la cual la federación adquiere las siguientes connotaciones:

1. El poder federal es un principio constitutivo de la República y emana de los ciudadanos

De conformidad al artículo 4, –La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución– dado que, según el artículo 5, –la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo quien la ejerce directamente en la forma prevista por la Constitución y en la ley Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.–

2. El poder federal es un poder político-territorial

Al reconocerse constitucionalmente el poder federal, se reconoce también la existencia de unidades político-territoriales autónomas y con personalidad jurídica propia que

1 *Convite* (2009). *En defensa de la descentralización*, ediciones Convite A.C, Caracas, p.39

2 *Idem*. Pág. 43



constituyen el territorio de la República. De acuerdo al artículo 16 de la Constitución –Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales.– El territorio se organiza en Municipios”.

3. El poder federal se ejerce por medio de potestades y competencias

Los municipios y los estados constituyen poderes políticos autónomos, constitucionalmente originarios de la conformación y división territorial de la República, a los cuales se les reconoce un conjunto de potestades que hacen referencia a un determinado poder político para darse sus propias normas de convivencia y decidir sobre asuntos relacionados con el desarrollo de sus territorios, en el marco de las normas constitucionales y las leyes de la República.

4. Las potestades y competencias federales son irrenunciables, indelegables e improrrogables

Las potestades son poderes constitucionalmente establecidos a los que no se puede renunciar ni tampoco pueden delegarse. En consecuencia, estas potestades no son modificables por voluntad del Poder Nacional, ni de una entidad o un grupo de ellas. Ni siquiera podrían ser objeto de modificación por el voto de mayorías, en tanto constituyen un derecho político de los ciudadanos conquistado por generaciones anteriores, y consagrado constitucionalmente en el presente. (ver cuadro N° 1)

Las potestades se ejercen a través de competencias, cuya delimitación se deriva de acuerdos inter-territoriales entre los poderes. Sin competencias, las potestades no podrían tener efecto dado que no estarían definidos sus objetos ni ámbitos de aplicación. Cualquiera de las entidades podría

Cuadro N° 1. Potestades Federales de los Poderes Públicos de conformidad a la Constitución de 1999

POTESTADES FEDERALES		
REPÚBLICA	ESTADOS	MUNICIPIOS
1. Asegurar la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional. 2. Defensa y desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad. 3. Ejercicio democrático de la voluntad popular. 4. Construcción de una sociedad justa y pacífica. 5. Prosperidad y bienestar del pueblo. 6. Garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes constitucionales. 7. Defensa de intereses de la República, paz pública y recta aplicación de la ley. 8. Seguridad, defensa y desarrollo nacional. 9. Legislación en derechos, deberes y garantías constitucionales.	1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos. 2. Organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial. 3. Creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales. 4. Elegir a sus autoridades.	1. Dictar el ordenamiento jurídico municipal. 2. Organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales y los fines del Estado. 3. Ordenación territorial y urbanística. 4. Elegir a sus autoridades. 5. Gestionar las materias de su competencia.

Fuente: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículos 1, 2, 156, 160, 164, 174 y 178

tener ingerencia en los ámbitos de decisión de las otras. Siendo así, las competencias solo podrían ser transferibles mediante un nuevo acuerdo de delimitación, sin restringir o menoscabar las potestades; y si las competencias no llegan a definirse, el ejercicio de las potestades queda detenido. (ver cuadro N° 2)

Por esta razón, las transferencias desarrolladas por las leyes de descentralización de los años noventa,

derivadas de los acuerdos que llevó adelante la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), pasaron a ser protegidas en la Constitución de 1999. Este es un principio que recoge la Ley Orgánica de la Administración Pública Administración Pública en su artículo 26³:

Toda competencia otorgada a los órganos y entes de la Administración Pública Nacional será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y

3 Decreto con fuerza, valor y rango de Ley N° 6217, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5890 del 31 de julio de 2008.

Cuadro N° 2. Distribución de Competencias entre los Poderes Públicos de conformidad a la Constitución de 1999

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS		
REPÚBLICA	ESTADOS	MUNICIPIOS
1. Servicios de identificación. 2. Policía nacional. 3. Fuerza Armada Nacional. 4. Riesgos y emergencias. 5. Régimen Distrito Capital y dependencias federales. 6. Sistema bancario, financiero y monetario. 7. Regulación de Cargas Impositivas. 8. Legislación tributaria. 9. Comercio exterior y de aduanas. 10. Minas e hidrocarburos; y riquezas naturales. 11. Normas de ingeniería, arquitectura y urbanismo, y ordenación urbanística. 12. Obras públicas de interés nacional. 13. Políticas macroeconómicas, financieras y fiscales. 14. Sistema de seguridad social. 15. Políticas nacionales y legislación naviera, sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo y ordenación del territorio. 16. Políticas y servicios nacionales de educación y salud. 17. Políticas nacionales en producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal. 18. Régimen nacional de navegación y transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, puertos, aeropuertos y su infraestructura. 19. Sistema de vialidad y ferrocarriles nacionales. 20. Correo, telecomunicaciones y espectro electromagnético. 21. Régimen nacional de servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua potable y gas). 22. Política de fronteras. 23. Sistema nacional de justicia, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo. 24. Legislación Nacional	1. Administración e inversión de sus bienes y recursos. 2. Organización, recaudación, control y administración de tributos propios. 3. Régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, salinas, ostrales y tierras baldías en su jurisdicción. 4. Organización de la policía estatal. 5. Creación, organización, recaudación, control y administración de ramos de papel sellado, timbres y estampillas. 6. Ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de vías terrestres estatales. 7. Conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.	1. Crear, recaudar e invertir sus ingresos. 2. Vialidad urbana; tránsito de vehículos y personas en vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros. 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial. 4. Protección del ambiente y cooperación en saneamiento ambiental. 5. Salubridad y atención primaria en salud. 6. Educación preescolar. 7. Servicios de integración familiar de la persona con discapacidad. 8. Actividades e instalaciones culturales y deportivas. 9. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de bienes y actividades municipales. 10. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado y aguas servidas. 11. Cementerios y servicios funerarios. 12. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal.

procedimientos establecidos legalmente: será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por conveni-ción alguna, salvo los casos expresamente previstos en la leyes y demás actos nor-mativos. Toda autoridad realizada por un órgano manifiestamente incompetente o usurpada por quien carece de autoridad pública es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes.

5. El poder federal se viabiliza por medio de la descentralización

La descentralización es un mecanismo que viabiliza la construcción de acuerdos para la delimitación y transferencia de competencias federales. Por ello, la descentralización debe ser objeto de consulta, negociación y consenso político entre los poderes y contar con el respaldo de los ciudadanos que son, en última instancia, la sede del poder político. Al mismo tiempo la descentralización es un proceso que debe ser flexible y adaptable a la diversidad territorial, así como fiscalmente sostenible y equitativo, en función de las posibilidades y capacidades humanas, institucionales y financieras de cada territorio.

En este sentido, la descentralización va desde la delimitación de competencias, hasta la ejecución de éstas por medios propios o en combinación con otros poderes, dentro de una doble fórmula:

- El ejercicio de competencias relacionadas con potestades exclusivas, en las que los ciudadanos y los poderes públicos del territorio son

autónomos en sus decisiones y en los medios para tomarlas.

- El ejercicio de competencias relacionadas con potestades concurrentes, en donde las responsabilidades con los ciudadanos son indivisibles y requieren de la actuación conjunta de los poderes públicos.

6. La descentralización es acercar los espacios de decisión pública a los ciudadanos desde el punto de vista territorial

En el artículo 158 de la Constitución de 1999, la descentralización es concebida como una política nacional, que "...debe promover la democracia, acercando el poder a la población y crear las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficientes de los cometidos estatales". En tanto, se trata de poner al alcance de los ciudadanos los espacios de decisión pública y de ampliar su poder de participación en las decisiones acerca de los destinos del país, la descentralización es un mecanismo aplicado fundamentalmente al Poder Nacional, para que los estados y los municipios como entidades políticas más cerca de los ciudadanos, tengan mayores capacidades de respuesta y decisión en los asuntos públicos. En el mismo sentido, la descentralización se aplica de los estados hacia los municipios, incluyendo la participación de la sociedad organizada en la gestión pública. ■

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO VENEZOLANO EN EL MODELO FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

El municipio, en el modelo federal venezolano, constituye la “unidad política primaria de la organización nacional” de conformidad con el artículo 168 de la Constitución. Es decir, el municipio es en esencia la entidad político-territorial más cercana al ciudadano y en cuyo ámbito recaen la atención de las necesidades más próximas a la vida local. En el artículo 165 de la Constitución se expresa:

Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencias estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de transferencia de servicios hacia otros sectores, comunidades y/o organizaciones sociales, tal y como lo establece el artículo 184 de la

Constitución, siempre y cuando exista una demostración manifiesta de la capacidad para prestarlos.

Según el artículo 168 “las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”. La participación ciudadana en la gestión municipal es un mandato constitucional.

GOBIERNO DEL MUNICIPIO

El gobierno del municipio se enmarca dentro del Poder Público Municipal. Su organización responderá a los principios constitucionales y al resto de las leyes orgánicas, así como a sus características geográficas, históricas y culturales, como lo menciona el artículo 169 de la Constitución:

La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales



establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados. La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales, y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

Por otra parte, los municipios pueden asociarse en mancomunidades o acordar la creación de modalidades intergubernamentales (artículo 170 de la Constitución). De la misma manera, dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad federal podrán formar distritos metropolitanos, garantizando el carácter democrático y participativo del mismo (artículo 171 de la Constitución).

El gobierno y la administración del municipio corresponden a un Alcalde o Alcaldesa, quien se constituye en la primera autoridad civil (artículo 174); la función legislativa corresponde al Concejo Municipal (artículo 176).

Además de estas atribuciones constitucionales, se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa,

integrado por los concejales o concejales, los presidentes de la Juntas Parroquiales y un nuevo componente, expresado por representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada (artículo 182 de la Constitución).

Con la creación de los Consejos Locales de Planificación se dio un giro en el ejercicio del gobierno municipal, creando una instancia cuyo propósito es coadyuvar en el proceso de formulación y ejecución de las políticas municipales, incorporando a sectores ciudadanos en la formación y control de los asuntos públicos.

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

En el marco del proceso constituyente del año 1999 y mediante la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a partir del año 2001 se decretan un conjunto de leyes orgánicas⁴ relacionadas con el régimen de gobierno municipal. Éstas son: de Planificación, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Orgánica de Contraloría General de la República y Ley Orgánica de Sistema Nacional de Control y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

En el año 2005, se publica la Ley Orgánica del Poder Público Municipal que adecua la Ley Orgánica del Régimen Municipal del año 1989 a lo establecido por la Constitución.

LEY ORGÁNICA DE PLANIFICACIÓN DE 2001

La LOP⁵ del año 2001, sienta tres precedentes importantes:

⁴ Entre los años 2000 y 2005 la Asamblea Nacional aprobó nuevas leyes sobre el poder federal y la descentralización como lo fueron la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Ley especial del Régimen del Distrito Capital, la Ley de Hacienda Pública Estatal y la Ley del Consejo Federal de Gobierno, pero fueron vetadas por el Presidente de la República y devueltas a la Asamblea, la cual decidió no volver a discutirlos. Vid. Convite (2009). En defensa de la Descentralización, editado por Convite A.C, p. 16.

⁵ Gaceta Oficial N° Extraordinario 5.554, de fecha 13 de noviembre de 2001

a. Definió un “sistema de planificación” encabezado por autoridades ejecutivas a cada nivel político-territorial; con su respectiva instancia de participación ciudadana con el cual se crea un sistema de gestión planificado verticalmente.

b. Determinó por primera vez el concepto de control ciudadano; entendido como la participación de los sectores sociales en la supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas y la proposición de correctivos, cuando se estimen convenientes.

c. Otorgó a los Consejos Locales de Planificación Pública la función de asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo, los programas y acciones que se ejecuten en el municipio y su articulación con los planes estatales de desarrollo (artículo 27, LOP). (ver cuadro N° 3)

La LOP estableció la obligación de elaborar por parte de las autoridades municipales el Plan Municipal de Desarrollo; el cual debe contener las

directrices de gobierno de cada municipio, con un horizonte temporal de cuatro años (artículo 55, LOP). Además de ello, los municipios han de asegurarse que los planes y proyectos se articulen al Plan Municipal de Desarrollo, correspondiendo al Alcalde dictar las instrucciones necesarias para la elaboración de todos los planes de la Administración Pública Municipal (artículo 56, LOP).

Con la promulgación de la LOP se pretendía que la gestión pública municipal respondiera a un plan estratégico, en cuya elaboración y posterior evaluación y seguimiento intervinieran los representantes vecinales y sectoriales organizados en el Consejo Local de Planificación Pública de cada Municipio. Además, la ley reconoce la participación social como un derecho que comprende el acceso a la información y también la posibilidad de elaborar propuestas, identificar prioridades y recomendar formas de participación que incidan en el cumplimiento de los planes (artículo 58, LOP).

Cuadro N° 3. Sistema Nacional de Planificación

ÁMBITO POLÍTICO-TERRITORIAL	INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRODUCTO INSTITUCIONAL
Nacional	Consejo Federal de Gobierno	-Vice-Presidente -Ministerio de Planificación -Gabinete Ministerial -Gobernadores -Un alcalde por Estado	-Plan Nacional de Desarrollo -Plan Operativo Anual Nacional -Plan de Desarrollo Regional -Planes Nacionales de Desarrollo Sectorial -Plan Nacional de Desarrollo Institucional
Regional		-Organizaciones de Desarrollo Regional	-Planes de Desarrollo Regional
Estadal	Consejo Estadal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas	-Gobernador	-Plan Estadal de Desarrollo -Plan Operativo Anual -Planes Estadales de Desarrollo Sectorial
Municipal	Consejo Local de Planificación Pública	-Alcalde	-Plan Municipal de Desarrollo -Plan Operativo Anual -Planes Municipales de Desarrollo Sectorial

Ley Orgánica de Administración Pública de 2001

La LOAP de 2001⁶, impulsó también posibilidades de participación ciudadana y descentralización en el ámbito municipal. La LOAP consagró el principio de “descentralización territorial” de competencias y servicios públicos desde la República hacia los Estados y de éstos hacia los municipios, con el propósito de profundizar la democracia y de incrementar la eficiencia y eficacia de la administración pública (artículo 30, LOAP).

La LOAP formalizó los compromisos de gestión pública (artículo 129-133), los cuales suponen acuerdos entre los componentes de la Administración Pública (en sus distintos niveles) y entre éstos y las comunidades organizadas y organizaciones públicas no estatales, para la obtención de resultados específicos en determinados sectores de actividad pública, como contrapartida al monto de los recursos presupuestarios convenidos entre las partes.

Por otra parte, la LOAP consolidó la participación ciudadana en la gestión pública, mediante el reconocimiento del derecho de las personas a presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los distintos órganos de la Administración Pública (nacional, estatal o municipal) de manera directa o por medio de las comunidades organizadas y organizaciones públicas no estatales. Aunado a esto, la LOAP estableció el procedimiento de consulta pública (general y especializada) de regulaciones sectoriales, obligando así a los entes gubernamentales a informar a la población

de las actividades, los servicios, los procedimientos y la organización de la Administración Pública; todo esto con el objetivo de facilitar el control social sobre la gestión pública y a obligar a las agencias estatales a poseer unidades de información permanentemente actualizadas y al servicio de los ciudadanos con su información organizativa y procedimental (artículos 135-139). Por último, la LOAP también prescribió el derecho al acceso a los archivos y registros de la administración pública en todos sus niveles (artículos 155-171).

Ley Orgánica de Contraloría General de la República y el Sistema de Control

La Ley Orgánica de Contraloría General de la República y el Sistema de Control⁷ incorporó la participación ciudadana a la gestión contralora (artículo 1), señalando como una de las obligaciones del Contralor General de la República fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control en la gestión pública (artículo 14). Por otro lado, se considera a los ciudadanos/as como integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal (artículo 24) y se incorpora la participación ciudadana como uno de los principios de ese mismo sistema (artículo 25). La LOCGRP establece, igualmente, como principales normas a cumplir en el ejercicio de la participación ciudadana a nivel municipal, los siguientes aspectos:

- a. Atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el control fiscal.
- b. Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas.

⁶ Gaceta Oficial N° 37.305, de fecha 17 de octubre de 2001

⁷ Gaceta Oficial N° 37.347, de fecha 17 de diciembre de 2001

c. Establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia del control fiscal.

d. Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto, financiero y social (artículo 76).

Otro aspecto innovador que establece la LOCGRP es que tanto las comunidades organizadas como las organizaciones representativas de los sectores de la sociedad podrán postular candidatos a titulares de los órganos de control fiscal de distintos entes públicos como las contralorías municipales.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

Con la promulgación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública⁸ se esperaba una modificación sustancial en los procesos de toma de decisiones gubernamentales (formación, gestión y control de políticas públicas); pues se abría una posibilidad de incidencia de la ciudadanía en tales procesos, aún cuando se mantenía en vigencia la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

La Ley de los CLPP planteaba objetivo principal hacer eficaz la intervención de estos órganos en la planificación local y comprendía la intervención de las autoridades públicas y las comunidades organizadas (artículo 19). Un elemento sustancial en la naturaleza de los Consejos Locales de Planificación Pública era el propósito de integrar a las organizaciones comunitarias y grupos vecinales, mediante la participación y protagonismo dentro de una política general del Estado

orientada a una gestión compartida y asociada con estas organizaciones (artículo 2).

Los CLPP reunían en su integración a autoridades públicas y representantes ciudadanos (uno más que la suma del total de la representación oficial). La integración formal de cada CLPP contemplaba la participación ad-honorem del Alcalde o Alcaldesa -quien ejercería su presidencia-, los concejales del municipio, los presidentes de las juntas parroquiales, los representantes de las organizaciones vecinales de las parroquias y los representantes de la sociedad organizada. La organización los CLPP contemplaba la representación indígena en aquellas entidades federales donde la hubiere.

La elección de los miembros vecinales y sectoriales se realizaba en foros propios (artículo 4) y la duración en el cargo era de dos años (artículo 7). Los CLPP buscaban articularse hacia los espacios comunitarios más locales de los municipios a través de una red de consejos parroquiales de planificación pública (uno por cada parroquia), con representación vecinal de los miembros de las juntas parroquiales y una red de consejos comunales conformado por los habitantes de cada comunidad.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal es sancionada en el año 2005⁹, seis años después de haber sido aprobada la Constitución Nacional, y posteriormente modificada en el año 2006¹⁰. La LOPPM tiene como norte desarrollar los principios constitucio-

⁸ Gaceta Oficial N° 37.463, de fecha 12 de Junio de 2002

⁹ Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 08 de junio de 2005

¹⁰ Gaceta Oficial N° 38.421 de fecha 21 de abril de 2006

nales relativos al poder público municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia las comunidades y grupos vecinales organizados (artículo 1).

La LOPPM se vio por la eliminación de las asociaciones de vecinos contempladas en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1988 y su Reglamento Parcial N° 1, que reconocía a tales figuras asociativas como los principales mecanismos de relacionamiento, entre las autoridades públicas locales y los ciudadanos.

Por otro lado, uno de los elementos centrales de la nueva LOPPM es que divide la función del poder público municipal en cuatro: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien le atañe el gobierno y administración; la función deliberante que pertenece al concejo municipal, integrado por los concejales y concejalas; la función de control fiscal que corresponde a la Contraloría Municipal en los términos establecidos en la ley y la ordenanza; y, por último, la función de planificación que forma parte del ejercicio en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública (artículo 75).

Ese mismo artículo establece que los órganos del poder público municipal, en el ejercicio de sus funciones, incorporarán la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública, y en el control y evaluación de sus resultados en forma efectiva, suficiente y oportuna; para lo cual deberán crear los

mecanismos que lo garanticen.

La división funcional del poder público municipal que contiene la LOPPM impulsan el cogobierno ciudadano de una manera definitiva en aspectos estratégicos, como lo son la función contralora y la de planificación. Por ejemplo, el contralor municipal tiene la obligación de atender los requerimientos y denuncias de los vecinos, pudiendo ser destituido en caso de que no las atienda o las ignore de manera sistemática. En otras palabras, la eficacia de la gestión contralora municipal pasa a estar bajo la observación de los vecinos del municipio.

Otro caso está referido al ejercicio de la función de planificación. Y este es uno de los aspectos más interesantes dentro del nuevo poder público municipal, dado que por mandato expreso de la CRBV, la Ley Orgánica de Planificación y la propia Ley del Poder Público Municipal la gestión debe realizarse de manera corresponsable y compartida con las comunidades organizadas, por medio de la gestión del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP). En consecuencia, los ciudadanos y las comunidades organizadas pasan a tener incidencia directa en uno de los aspectos centrales de las alcaldías como es el de la planificación municipal; específicamente en sus distintas modalidades, tales como: el Plan Municipal de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Urbano Local, los Planes Sectoriales y el Presupuesto Participativo.

En este sentido, el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) servirían como instrumentos eficaces para

la creación de consensos en el campo de las políticas públicas municipales. Con el presupuesto participativo se haría especial énfasis en proporcionar información de calidad a las comunidades y en ofrecer la debida asesoría y asistencia técnica a los vecinos, con el objeto de que puedan obtener el mayor provecho posible de este mecanismo de participación ciudadana.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

De acuerdo al marco constitucional la participación ciudadana es un principio al que debe propender la gestión pública municipal, para esto tanto la legislación como la propia Constitución establece una serie de criterios que permiten la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El ejercicio del derecho a la participación abarca funciones ejecutivas, legislativas, contraloras y también vinculadas a la administración de justicia. La participación ciudadana en la gestión gubernamental implica la realización de tres procesos: la formación de programas públicos, la cogestión de esos programas y políticas y el control en la ejecución de las políticas públicas. La incidencia en la formación de los asuntos públicos se efectúa a través de la presentación de iniciativas, propuestas, recomendaciones e incluso proyectos a las autoridades públicas por parte de los ciudadanos. La cogestión de programas y políticas se realizará por medio de mecanismos de cogestión, establecimiento de convenios de gestión, la descentralización y la privatización. El control ciudadano de la gestión gubernamental conlleva la fiscaliza-

ción y evaluación de la actividad institucional, en cuanto a la ejecución de determinados programas gubernamentales. (ver cuadro N° 4)

Cuadro N° 4. Los Procesos de Participación Ciudadana en la Gestión Gubernamental

PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
PROCESOS	MECANISMOS
Formación de políticas públicas	- Iniciativas legislativas - Presentación de proyectos - Presupuestos participativos
Ejecución de políticas públicas	- Convenios de gestión - Cogestión - Transferencia de programas y recursos
Control de la ejecución de políticas públicas	- Comités de usuarios - Contralorías sociales - Mesas técnicas de trabajo

En el texto constitucional se ofrecen al menos de manera formal, una serie de alternativas y canales de participación para que el ciudadano pueda incidir en los asuntos públicos de naturaleza municipal:

1. La elección directa, universal y secreta de las autoridades gubernamentales en los Poderes Ejecutivos y Legislativos (Alcalde, Concejales y Juntas Parroquiales).

2. La elección de los Jueces de Paz, como mecanismo de resolución de conflictos a nivel comunitario y en el que las alcaldías desempeñan un papel fundamental en el soporte institucional de estas figuras.

3. La participación social y comunitaria en el diseño, coordinación y gestión de políticas públicas.

4. La participación social y comunitaria en los procesos de formación de leyes y de ordenanzas.

5. La cogestión ciudadana en los procesos electores. La población tiene el derecho y el deber de prestar el servicio electoral.

Del mismo modo, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece un conjunto de mecanismos para promover la participación ciudadana en la gestión municipal, entre éstos se encuentran: los cabildos abiertos, las asambleas ciudadanas, los referendos, las consultas públicas, los medios de comunicación alternativos, la autogestión y la cogestión, entre otros.

Los cabildos abiertos constituyen una sesión ampliada de la Cámara Municipal con el propósito de buscar soluciones a problemas que afecten a una comunidad determinada (artículo 206 y 261, LOPPM). Por su parte, las asambleas de ciudadanos son un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo en el que pueden participar todos los ciudadanos vinculados a una comunidad en un tema específico. Sus decisiones son de carácter vinculante (artículos 262 y 263, LOPPM).

Los referendos consultivos son de varios tipos: revocatorio, abrogatorio o aprobatorio; los cuales deberán cumplir con los requisitos establecidos por el Consejo Nacional Electoral (CNE). A nivel municipal, las convocatorias a referendos sobre una ordenanza o tema específico sólo podrán realizarse una vez, durante un período constitucional (artículo 70 de la Constitución y artículo 273 de la LOPPM). Otro medio de participación destacado lo constituye la consulta pública, mediante éstas los ciudadanos tienen derecho a formular observaciones y propuestas a los proyectos de ordenanzas en discusión; en especial aquellos referidos al desarrollo urbano y la conservación ambiental (artículos 265 y 266, LOPPM).

La iniciativa popular constituye

un medio de participación ciudadana a través del cual las comunidades organizadas y los colectivos sociales emprenden de manera autónoma decisiones para alcanzar ciertos objetivos, en función de mejorar la calidad de vida (artículo 70, LOPPM). En cambio, por medio de la iniciativa legislativa los habitantes de un municipio -en un porcentaje no menor al 0.1 de los electores- pueden presentar proyectos de ordenanzas o modificaciones a las vigentes para la consideración del respectivo Concejo Municipal (artículo 274, LOPPM).

Los medios de comunicación alternativos son otro mecanismo de participación, en los cuales los vecinos, las comunidades organizadas y los colectivos sociales desarrollan medios comunitarios o sectoriales independientes, con el propósito de generar espacios para el fortalecimiento de la confianza, la solidaridad y la cooperación mutua, en función de mejorar su calidad de vida (artículo 70 de la Constitución). Y la autogestión y cogestión son expresiones de gestión asociativa de carácter corresponsable, descentralizado, desconcentrado y democrático que se producen bajo la figura de convenios entre el municipio y las comunidades organizadas o los colectivos sociales o entre estos dos últimos, para la prestación de servicios públicos o la gestión de programas sociales (artículos 70 y 184 de la Constitución).

Un último aspecto relacionado con la LOPPM está vinculado al tema de la descentralización de servicios públicos municipales a las comunidades y grupos vecinales organizados. La LOPPM establece que, de acuerdo a su ordenanza respectiva y a las leyes

que regulen la materia, los municipios podrán descentralizar y transferir servicios hacia las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad e idoneidad para prestarlos (artículo 277). Adicional a esto, el citado artículo se encuentra en directa concordancia con los postulados establecidos en el artículo 184 de la Constitución vigente; así como con los aspectos referidos a los convenios de gestión establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Entre los requisitos que deben demostrar las comunidades y grupos vecinales organizados para la transferencia de servicios y recursos, se encuentran los siguientes:

1. La capacidad legal.
2. La formación profesional o técnica en el área relacionada con el servicio.
3. Experiencia previa en la gestión de servicios públicos o en áreas afines al servicio solicitado.
4. Comprobación por certificación emitida por el municipio de los planes de formación ciudadana.
5. Comprobación por certificación emitida de curso en área.
6. Legitimidad ante la comunidad involucrada.
7. Presentación del proyecto.

El presupuesto participativo y la contraloría social merecen una mención particular. El presupuesto participativo es un medio de participación que busca que los ciudadanos de cada municipio propongan, deliberen y decidan en los procesos de formulación, ejecución, control y del presupuesto de inversión anual municipal. De esta forma, el presupuesto participativo

pasa a convertirse en una herramienta potencial para lograr la participación e influir en la gestión pública local; mediante la co-elaboración del presupuesto de inversión municipal.

La contraloría social posee una serie de rasgos distintivos que la convierten en otra herramienta para la participación ciudadana en la gestión gubernamental local. Por ejemplo, el control de la gestión pública es un derecho constitucional y, en consecuencia, es para el estricto ejercicio ciudadano. Por otra parte, la contraloría social abarca los ámbitos, nacional, estatal, municipal, con lo que posee un alcance mayor que el mismo presupuesto participativo. Cabe agregar que, la contraloría social tiene carácter vinculante, puesto que todos los ciudadanos forman parte del sistema nacional de control fiscal. Por último, la actividad de control sobre la gestión pública puede ser realizada en forma individual o colectiva, con lo que no se ata exclusivamente a un entorno organizativo. (ver cuadro N° 5) ■

Cuadro N° 5. Base Legal Nacional del Presupuesto Participativo y la Contraloría Social

LEY	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	CONTRALORÍA SOCIAL
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	Artículos: 51, 62, 70, 168 y 184.	Artículos: 51, 62, 168 y 184.
Ley Orgánica de la Administración Pública		Artículo: 138.
Ley Orgánica de Planificación		Artículos: 14, 58, 59, 60.
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República		Artículos: 1, 6, 14, 24, 25, 75, 76.
Ley Orgánica del Poder Público Municipal	Artículos: 37, 88, 95, 231, 258 y 268.	Artículos: 1, 2, 4, 7, 8, 75, 109, 112, 130, 259, 271 y 272.
Ley de los Consejos Locales de Planificación	Artículos: 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40.	Artículos: 12.
Ley Orgánica de los Consejos Comunales		Artículos: 33, 34 y 45.



DESEMPEÑO Y RESULTADOS EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO VENEZOLANO

LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

Con apenas seis años de existencia, los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) ya están presentes en casi todos los municipios del país; pese a sufrir una serie de dificultades institucionales y políticas que han impedido su operatividad. Desde 2003, la operación de los CLPP estuvo muy limitada, en razón al denotado desinterés de la mayoría de las autoridades públicas locales. Inicialmente, muchos de los cargos de representación vecinal y sectorial fueron ocupados por funcionarios públicos de las alcaldías y concejos municipales; de modo que al estar allí se garantizaba la gestión del gobierno municipal, excluyendo y limitando la verdadera participación vecinal.

En cuanto a la consolidación de los CLPP, cabe agregar que deberían haberse constituido los consejos parroquiales de planificación pública –uno por parroquia– como instan-

cias complementarias de los CLPP. Teóricamente, tendrían que existir unos mil ciento treinta y cinco (1.135) consejos parroquiales integrados por autoridades públicas y representantes vecinales responsabilizados de la micro-planificación local. Sin embargo, esta red institucional no ha sido implementada de manera exitosa en ningún municipio del país.

Uno de los elementos más conflictivos en la dinámica de los CLPP es su proceso de elección. Los primeros CLPP del país fueron electos en el año 2003; siendo los Municipios El Hatillo (Estado Miranda) y Valencia (Estado Carabobo) los pioneros de ese proceso. Para el año 2004, el veinticinco por ciento (25%) de las elecciones de esas instancias habían sido impugnadas. En esa situación cayeron, por ejemplo, los consejos locales de Maracaibo y San Francisco, en el Estado Zulia; así como el CLPP-Iribarren del Estado Lara.

Otra situación irregular es la no renovación oportuna de los CLPP en su momento. Así ocurrió con el CLPP-



Libertador del Distrito Capital, que tiene ya tres períodos vencidos, aunque sigue activado y cumpliendo sus funciones de organización y promoción popular; según la opinión expresada por Armida Vergara, vocera por la Parroquia El Recreo en esa instancia¹¹. Los CLPP de Maracaibo y San Francisco (Zulia) también se encuentran desactualizados; al igual que el CLPP-San Cristóbal (Táchira). El CLPP-Valencia (Carabobo) se encuentra en disputa entre los representantes vecinales y las autoridades de la Alcaldía, por la forma en que se pretendía abordar su renovación. En opinión del Profesor Carmelo Ecarri¹², vocero de la Parroquia San José de Valencia, “las autoridades de esa alcaldía violentaron los porcentajes poblacionales establecidos en la ordenanza con el propósito de favorecer la tendencia político-partidista oficial en el seno del CLPP”.

Por otra parte, el CLPP-Libertador del Estado Mérida recientemente logró renovar su conformación, en medio de una fuerte disputa entre los representantes de esa alcaldía y los miembros del Partido Unido Socialista de Venezuela (PSUV)¹³ El Municipio Sucre del Estado Miranda logró renovar su CLPP y, de hecho, en septiembre de 2009 realizó su proceso de elecciones parroquiales para elegir sus veintidós (22) representantes vecinales y de la sociedad civil. El Municipio Urbaneja (sector Lechería del Estado Anzoátegui) inició su renovación de representantes comunitarios y sectoriales; sin embargo, el resultado final del proceso fue impugnado por sectores de la sociedad civil que denunciaron el asalto del CLPP por sec-

tores vinculados al PSUV. El Municipio Baruta; en medio de debates con el movimiento vecinal de su ámbito territorial, ha sido uno de los pocos municipios del país que ha logrado elegir en forma continua a tres CLPP para los períodos 2004-2006, 2007-2009 y 2009-2011.

A propósito de la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales en 2006, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública fue reformada¹⁴. Con esta reforma, el Poder Legislativo pretendió reactivar y fortalecer a estos órganos constitucionales de participación popular. La nueva Ley de los CLPP –aún vigente–, combina elementos restrictivos en su alcance institucional, pero incrementa el ámbito temático de sus funciones locales. Veamos los puntos más resalantes:

1. Elimina de su estructura funcional los componentes de descentralización y desconcentración inherentes a su gestión de planificación; con lo cual se contraponen a los fines del modelo federal, descentralizado y cooperativo, previsto en la Constitución del año 1999.

2. Elimina -en el conjunto de sus funciones-, las relaciones anteriormente explícitas con el Consejo Federal de Gobierno.

3. Aumenta de uno a tres, la mayoría de la representación comunitaria y social sobre la representación gubernamental.

4. Agrega la elección de un Vice-Presidente electo del seno de la representación vecinal y la selección y contratación de un cargo de secretario, para el apoyo de las actividades operativas del organismo.

11 Entrevista a Armida Vergara, Vocera por la Parroquia El Recreo en el Consejo Local de Planificación Pública de Libertador D.C. 2010

12 Entrevista realizada a Carmelo Ecarri, Directivo de la Asociación Civil “Gente de Soluciones”, Representante Sectorial en el Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Valencia, Estado Carabobo.

13 El Diario de los Andes, 22-10-2009

14 Gaceta Oficial N° 38.591 de fecha 26 de Diciembre de 2006

5. Incorpora y resalta -de manera expresa dentro las atribuciones del organismo- otros medios de participación popular, como el presupuesto participativo.

6. Reconoce el otorgamiento de una dieta especial -por reunión (no mayor a tres unidades tributarias) a los consejeros no gubernamentales- como reconocimiento a los gastos ocasionados por su actividad.

7. Prohíbe la participación como voceros a funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno de la administración pública.

8. Restringe al foro de los consejos comunales, el derecho a elegir a los voceros comunitarios y vecinales; mediante la figura de la asamblea parroquial de voceros de los consejos comunales.

Pese a los serios obstáculos para su propia instalación, los CLPP lograron convertirse en una referencia obligada para el movimiento vecinal venezolano, con base a dos incentivos: i) la aprobación de proyectos gubernamentales y no gubernamentales a través del acceso al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE); y, fundamentalmente, ii) el presupuesto de inversión municipal, elaborado mediante el presupuesto participativo.

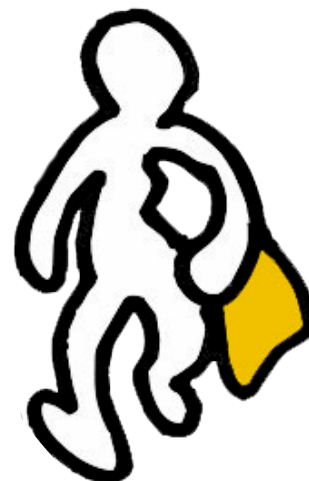
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo está recogido de manera especial en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (año 2006). En esa ley de los CLPP se estima al presupuesto participativo como parte del Plan

Municipal de Desarrollo (artículo 34). También se ofrece un concepto de presupuesto participativo (artículo 35) acorde con el contenido en la LOPPM y, se incorpora una importante definición del diagnóstico participativo (artículo 36) como una fase importante para la elaboración del presupuesto participativo.

Cabe destacar que la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública establece la necesaria incorporación de los Consejos Comunales con lo cual se determina un nexo importante para la relación entre estas instancias y el poder público municipal. Por su parte, la Ley de los Consejos Comunales del año 2006 también incluía el tema del presupuesto participativo, como una función específica de la unidad de gestión financiera o banco comunal (artículo 22). Ahora, con la nueva LOCC los consejos comunales deberán ajustarse a los contenidos técnicos de la planificación municipal, lo que puede ser una ventaja para integrar a esas instancias a la inversión municipal.

El presupuesto participativo se perfila como uno de los principales medios de participación a nivel municipal en nuestro país. Sin embargo, su desarrollo aún es afectado por la debilidad institucional de la mayoría de los consejos locales de planificación pública, el recelo de los gobernantes locales para su aplicación y el escepticismo o la debilidad del movimiento ciudadano para abordar o exigir la aplicación de este derecho. Por lo que el presupuesto participativo requiere de mecanismos y reglas; así como de una sociedad civil consciente de sus derechos.



La experiencia de la aplicación del presupuesto participativo en los municipios venezolanos ha sido muy positiva, considerando que su aplicación se inicia en forma consistente a partir de la reforma de Ley de los Consejos Locales de Planificación en el 2006; aunque ya la LOPPM incluía al presupuesto de inversión como un medio de participación ciudadana. Veamos algunos casos:

Los Municipios Baruta y El Hatillo del Estado Miranda, y del Municipio Bolivariano Libertador del ahora Distrito Capital, han legislado sobre el procedimiento para realizar anualmente el presupuesto participativo; lo cual, sin duda alguna, significa un logro sustancial en materia de descentralización y participación ciudadana. Incluso la Alcaldía Metropolitana, bajo la gestión de Juan Barreto, implementó el presupuesto participativo y hasta se elaboró un reglamento sobre el tema, aunque su iniciativa no tuvo mayor trascendencia y fue abandonada.

Una experiencia muy interesante fue impulsada por el Alcalde Carlos Ocariz en el Municipio Sucre del Estado Miranda, donde se emprendió y se aplicó por primera vez un Sistema de Planificación Participativa (SIPP) en las distintas zonas de la entidad. El SIPP supone no sólo la consulta popular sobre las necesidades de las comunidades en los llamados “Encuentros Comunitarios”, sino que además desarrolla un proceso de capacitación y asistencia a un conjunto de líderes vecinales que son seleccionados en esos eventos. Además, el SIPP conlleva la firma de un compromiso de corresponsabilidad entre la alcaldía y

cada comunidad involucrada, para la adecuada realización de los proyectos escogidos y preparados por las mismas comunidades.

En el Estado Zulia ocurrió un fenómeno muy particular; mientras en la ciudad de Maracaibo recién comienza la aplicación del presupuesto participativo por medio de la alcaldía; en el Municipio San Francisco, fue el Consejo Legislativo del Estado Zulia, quien emprendió la consulta del presupuesto participativo 2010¹⁵. En el caso del Municipio San Francisco, en opinión de Jesús Montilla¹⁶, la actual gestión de esa alcaldía sustituyó la aplicación del presupuesto participativo como medio de consulta popular por la transferencia de recursos a los consejos comunales; mediante la contratación de obras. Para Montilla, el vigente mandato abandonó la experiencia preliminar que había realizado el alcalde Saadi Bijani. Cabe agregar, que la nueva administración del Municipio San Francisco eliminó la Gerencia de Participación Ciudadana.

En las ciudades de San Cristóbal y Mérida, la realización del presupuesto participativo ha sido continua. En el caso de San Cristóbal se recogieron doscientos setenta (270) propuestas en el Primer Ciclo de Foros Parroquiales de Presupuesto Participativo 2010; según informara la alcaldesa de esa ciudad Mónica de Méndez. Mientras que en el Municipio Libertador de Mérida se planteó una polémica entre los miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y la alcaldía y concejales por la forma como se habría realizado la consulta.¹⁷

La experiencia en materia de presupuesto participativo de este año en

¹⁵ <http://clezzulia.gov.ve>.

¹⁶ Entrevista realizada al Profeso Jesús Montilla. Ex Director de Participación Ciudadana de la Alcaldía San Francisco del Estado Zulia.

¹⁷ El Diario de los Andes, 18-10-2009.

el Municipio Libertador del Distrito Capital fue canalizada por el alcalde Jorge Rodríguez hacia el “Plan Caracas Socialista”; por medio de la inducción de la consulta con delegados de la alcaldía en cada una de las parroquias de ese municipio capitalino.

Por su parte, en el Municipio Iribarren del Estado Lara, el anterior Alcalde Henry Falcón desarrolló el presupuesto participativo, a través de una metodología de diagnóstico con los ciudadanos y el equipo de Gobierno sobre obras de infraestructura y servicios sociales. La metodología permitió el contacto directo entre los ciudadanos y el ejecutivo municipal. A través de este método podían resolverse problemáticas en el mismo momento en que se detectaran. El proceso del diagnóstico participativo se hacía mediante caminatas, selección de las comunidades, estimación de costos unitarios de las obras que con mayor frecuencia se ejecutan, registro de compromisos y entrega de cartas compromiso. Desde que fueran creados y constituidos los Consejos Comunales, la Alcaldía de Iribarren creó una instancia de apoyo y comunicación permanente con estos Consejos, a fin de fortalecerlos y trabajar en acuerdos sobre obras para las comunidades y cooperativas, que debían ser aprobadas por las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas y tener el aval de un Concejal, miembros de la Junta Parroquial y del Consejo Local de Planificación Pública.

LA CONTRALORÍA SOCIAL

La contraloría social -como proceso participativo- no ha tenido un desarrollo legislativo ni técnico apro-

piado; al contrario de lo ocurrido con instancias y procesos para la participación popular como los consejos locales de planificación pública, los consejos comunales y el presupuesto participativo. Y es que, después de casi diez años de discurso y propuestas participativas y pese a la importancia que tiene la Contraloría Social, tanto para el Estado como para las comunidades aún se carece de un marco regulatorio específico para su adecuado ejercicio.

La aplicación de la controlaría social ha resultado un tema polémico, hasta para el propio Estado. Por ejemplo; según el Contralor General de la República, Clodosbaldo Russian los consejos comunales no podrían fiscalizar servicios. En efecto, para el Contralor el control social no tiene por objeto realizar actividades, vale decir, vigilar y fiscalizar ingresos, gastos y bienes públicos mediante estudios, análisis e investigaciones¹⁸. En otras palabras, las acciones emprendidas por una unidad de contraloría social para fiscalizar la gestión de políticas públicas o la administración de los recursos recibidos por su consejo comunal carecerían de legitimidad y no serían por lo tanto vinculantes.

Por otro lado, el ejercicio de la contraloría social exige cierto nivel de capacitación técnica para la realización de los distintos tipos de auditoría que implican la ejecución de obras públicas por parte de las agencias estatales o la administración de los recursos financieros y no financieros a los que pueden acceder los consejos comunales.

En tal sentido, la propuesta de Ley de Contraloría Social que promete la

¹⁸ *El Nacional*, año 2007.



Asamblea Nacional para el ejercicio legislativo del año 2010 tendrá que considerar la creación de un nuevo mecanismo de “auditoría social” paralelo a la institucionalidad establecida en el marco constitucional venezolano.

Sin embargo, existe una creciente presión tanto pública como ciudadana por controlar la utilización de los recursos transferidos hacia los consejos comunales. Y es allí, cuando la relación de los organismos contralores municipales con los consejos comunales cobra importancia estratégica al momento de exigir rendición de cuentas a los administradores comunales. Por lo tanto, la Declaración Jurada de Patrimonio que deben preparar y entregar obligatoriamente los miembros de la Unidad Financiera Comunitaria de cada consejo comunal se convierte en una medida administrativa razonable, en función de propiciar una gestión comunal más transparente que además debe ser también conocida por las contralorías municipales: una instancia micro-local -como un consejo comunal- debe ser controlada por el órgano de control local, es decir, la contraloría municipal.

LOS CONSEJOS COMUNALES

Los consejos comunales han tenido un desarrollo relevante y polémico como medios de participación popular y como nuevos sujetos de transferencia de recursos estatales y municipales. Según cifras que maneja la Comisión de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional, en Venezuela existen treinta mil ciento noventa (30.190) consejos comunales, aunque esta cifra se encuentra muy le-

jos de la meta de sesenta mil (60.000) consejos comunales prevista para el año 2009; de acuerdo a lo expresado por el anterior Ministerio de Participación y Desarrollo Social¹⁹.

El surgimiento de los consejos comunales ha generado una serie de cambios políticos e institucionales en Venezuela. En el ámbito nacional de la administración pública se han emprendido una serie de ajustes institucionales.

En el mes de mayo de 2006, se designa la Junta Directiva del Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales²⁰. A partir de octubre de 2006 y, de acuerdo a la ley se creó la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular (CNPPP), responsable, entre otras funciones, de orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de estas instancias a nivel nacional, regional y local. Sin embargo, la CNPPP no tuvo trascendencia operativa, por lo que finalmente correspondió a FUNDACOMUNAL (adscrita al anterior Ministerio de Participación y Desarrollo Social) desempeñar una función de primer orden en la promoción de los consejos comunales.

A partir de 2007, el tema de los consejos comunales se –ideologiza– abiertamente y se integra al componente denominado –Explosión del Poder Comunal–, dentro de la propuesta ideológica-política denominada –Los Cinco Motores Socialistas–. De igual manera, los consejos comunales se incluyeron en la propuesta de Reforma Constitucional de ese mismo año con la creación del poder comunal que afectaba directamente la división político-territorial de la

¹⁹ Ministra del Poder Popular, Erika Farías, en una reunión de ministros en Chile, <http://www.mps.gov.ve>, 21 de Julio de 2008.

²⁰ Decreto N° 4.472 de fecha 10 de mayo de 2009.

República y, por lo tanto, del municipio. Con la propuesta de reforma constitucional se incluía la creación de las comunas –como células geohumanas– que podrían sustituir a los municipios.

Los consejos comunales, en ese mismo año, fueron incorporados como asunto público al proceso de la Ley Habilitante en la que recibieron una serie de asignaciones funcionales en áreas vinculadas a la planificación alimentaria, la seguridad ciudadana, las contrataciones públicas, la firmas de convenios de cogestión, la reducción de procedimientos administrativos, la actividad turística y las Fuerzas Armadas Bolivarianas, entre otras. En febrero de 2007 se creó el Consejo Presidencial del Poder Comunal, que pasó a sustituir a la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular; sin que hasta el presente tampoco haya podido justificar su existencia como organismo orientador del proceso. En el 2007 se crea el Ministerio de Economía Comunal, que luego es fusionado con el Ministerio de Participación y Desarrollo Social para crear el Ministerio de las Comunas en el año 2008.

En el ámbito financiero se han producido ajustes por medio de las reformas de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), con la finalidad de otorgar recursos financieros en forma directa a los consejos comunales. Según cifras del Fondo Nacional de los Consejos Comunales, el Estado venezolano se ha transferido hasta el presente, aproximadamente siete mil (7.000) millones

de bolívares para el financiamiento de unos once mil setecientos ocho (11.708) proyectos comunitarios en todo el país, durante el lapso 2006-2009. De acuerdo al diputado Rafael Delgado (PSUV-Apure), el Ejecutivo Nacional dispuso de tres mil doscientos cincuenta y cuatro (3.254) millones de bolívares para que los consejos comunales funcionen a plenitud en el año 2010 y contribuyan al impulso del poder popular.

Entre los años 2006 y 2009 la transferencia de recursos financieros se enfocó en la presentación de proyectos de inversión comunitaria ante las autoridades públicas de los ámbitos local, estatal y nacional. Al respecto, el numeral 7 del artículo 21 de la derogada Ley de los Consejos Comunales (2006), señalaba como funciones del órgano ejecutivo del consejo comunal: la promoción de solicitudes de transferencias de servicios, la participación en los procesos económicos, la gestión de empresas públicas y la recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

El 28 de diciembre de 2009, el Ejecutivo Nacional promulgó la nueva Ley Orgánica de Consejos de Comunales (LOCC).²¹ La nueva LOCC, además de su nuevo rango orgánico, contiene una serie de aspectos novedosos que tenderían a modificar sustancialmente su funcionamiento. Mencionaremos los más relevantes:

1. incorpora el tema de la construcción del socialismo al objetivo, principios y promoción de la economía comunal de los consejos comunales,
2. otorga mayor capacidad de decisión y control a la asamblea de ciu-

²¹ *Gaceta Oficial* N° 39.335 de fecha 28 de diciembre de 2009

dadanos y ciudadanas en la actividad operativa del consejo comunal,

3. establece la articulación de los estas instancias al esquema de planificación centralizada privilegiado e impulsado por el Gobierno Nacional,

4. establece de manera explícita la vinculación de la actividad de los consejos comunales con el plan municipal de desarrollo,

5. define con mayor claridad los mecanismos y procedimientos para la elección y revocación de los voceros de los consejos comunales,

6. elimina el carácter ad-honorem del cumplimiento de las funciones de los consejos comunales, y la sustituye como de naturaleza voluntaria,

7. incorpora a la gestión de los consejos comunales el denominado –ciclo comunal– compuesto por cinco fases, a saber: diagnóstico comunitario, planificación, presupuesto, ejecución y control.

8. establece una relación vinculante entre el consejo comunal y las Milicias Bolivarianas (cuerpo de combatientes armados para la defensa del socialismo, de acuerdo con la Ley de la Fuerza Armada Bolivariana) en los temas de seguridad de la nación.

9. elimina la mención al presupuesto participativo como función de la Unidad Ejecutiva del consejo comunal.

10. elimina la cooperativa del banco comunal, y crea la Unidad de Gestión Administrativa Financiera Comunitaria, como ente administrador de los recursos financieros y no financieros del consejo comunal.

11. establece como ente rector de la actividad de los consejos comunales al Ministerio de Poder Popular con

competencia para la participación; y, consagra la creación de un cuerpo de fiscales del Ministerio Público para atender las situaciones emanadas de la actividad de los consejos comunales.

12. determina la excepción del pago de tasas impositivas a los consejos comunales.

Ahora, con esta ley los consejos comunales pasan a convertirse en una herramienta para la construcción del modelo de sociedad socialista. Y aunque es muy temprano para determinar el impacto que tendrán las nuevas disposiciones legales para los consejos comunales operativos, no es apresurado suponer que habrá un intenso debate alrededor de ese tema en las comunidades organizadas y los movimientos sociales del país.

En ese sentido, para Ludmila Ostos²², dirigente comunitaria del Municipio Diego Bautista Urbaneja, en el Estado Anzoátegui, –se tiene un serio problema con FUNDACOMUNAL (agencia estatal, adscrita al Ministerio del Poder Popular para las Comunas) para constituir consejos comunales, porque en esa institución tiene un lineamiento claro de no dejar conformar consejos comunales de oposición–.

Por su parte, Ángela Pirela²³, Presidenta de la Federación de Asociaciones de Vecinos del Estado Zulia (FAVEZULIA), denuncia que los registros públicos de esa entidad federal se niegan, de manera constante, a registrar las asociaciones de vecinos, considerando que no tienen vigencia; y por otra parte, desde la FUNDACOMUNAL se pretende impedir que sectores no alineados con el oficialismo se organicen y registren sus

22 Entrevista a Ludmila Ostos, (2010) dirigente comunitaria e integrante del Consejo Comunal en el Municipio Lechería del Estado Anzoátegui.

23 Entrevista a Angela Pirela, (2010) Presidenta de la Federación de Asociaciones de Vecinos del Estado Zulia (FAVEZULIA).

respectivos consejos comunales, concretándose así una nueva forma de discriminación política.

Finalmente, de acuerdo a un estudio realizado por el Observatorio de Participación y Convivencia Social del Centro Gumilla, la opinión de la población venezolana se encuentra dividida sobre el funcionamiento de los consejos comunales. Según los datos arrojados por la investigación, cuarenta y cuatro por ciento (44%)

de los entrevistados consideran que dichas organizaciones funcionan correctamente, mientras que un cuarenta y tres por ciento (43%) manifiesta lo contrario. En consecuencia, el estudio revela que en el país hay dos orientaciones fuertemente marcadas con respecto a los consejos comunales, lo que sugiere un trasfondo ideológico en la constitución de tales organizaciones. ■





EL MODELO FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓN Y EL MODELO AUTORITARIO DE LA LEGISLACIÓN SOCIALISTA

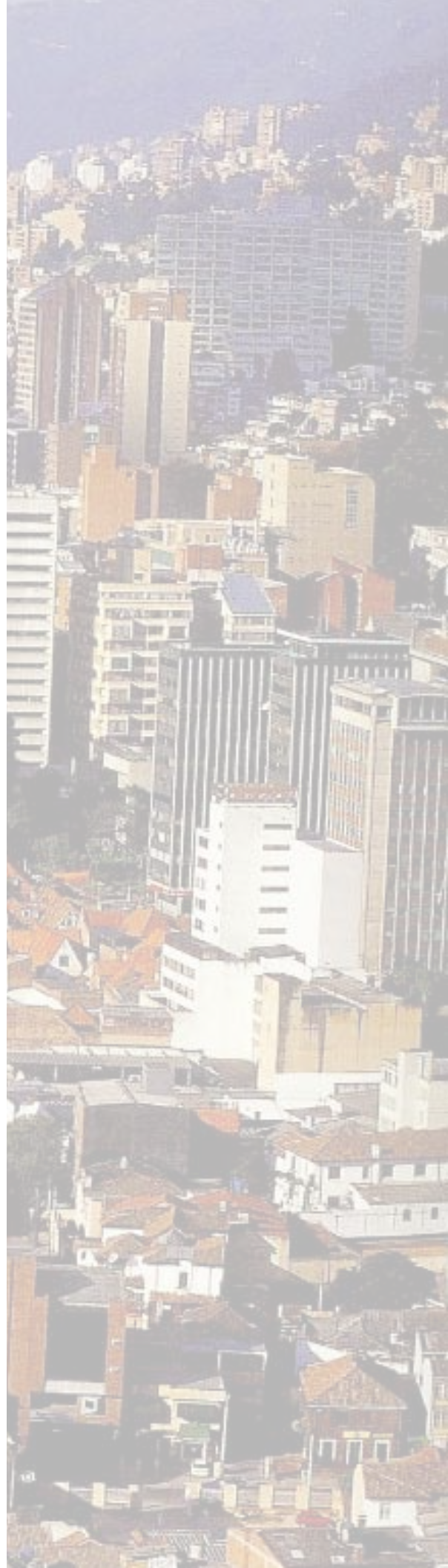
En el año 2001 arranca una fuerte crítica por parte del gobierno a la descentralización por parte del gobierno, de la cual se derivó un nuevo concepto dispuesto en el Plan 2001-2007: descentralización-desconcentrada. En el Plan 2001-2007 se proponía a la descentralización-desconcentrada como un objetivo de la democracia bolivariana; mediante la construcción del Estado Federal Descentralizado y como parte de la ocupación y consolidación del territorio.

En este Plan, el tema participativo también tuvo un amplio tratamiento. En materia económica, se propuso la economía social, las cooperativas y las empresas comunitarias. En materia social, se plantearon las redes sociales y las organizaciones de base; así como el estímulo de la sociedad contralora de lo público y el desarrollo de los medios de comunicación comunitarios. Y en el aspecto político, se proyectó la participación ciudadana en los procesos de planificación y el establecimiento de la democracia participativa y protagónica. Sin embargo, el tema

municipal, como especificidad y espacio geopolítico de primera magnitud, de acuerdo a los mandatos constitucionales, no fue tratado ni considerado con la relevancia esperada.

En noviembre del año 2004, el Presidente de la República pronunció las siguientes palabras en la Reunión De Alto Nivel De Gobierno, acerca de la descentralización:

Estando como ya estábamos en el Movimiento Bolivariano tratando de seguir la pista de las decisiones de los gobiernos de entonces y analizar a dónde iba el país y el pulso y el ritmo que llevaba, y tratando de conocer de dónde venían las decisiones, nos dimos cuenta que el llamado proceso de descentralización —tal como lo diseñaron y lo pusieron en marcha aquí en la IV República— fue parte de la estrategia de debilitamiento del estado nacional. (...) El imperialismo tiene muchas maneras de envenenarnos la mente y hablarnos bonito y plantearnos ideas. Y hay gente nuestra que hoy sigue defendiendo de manera acrítica la descentralización, tal



cual la planteó Carlos Andrés Pérez, que no es sino la desmembración de la unidad territorial, de la unidad nacional. (...) El proceso revolucionario tiene que ir en sentido contrario, tiene que repotenciar la unidad nacional. A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, ¿saben por qué?, porque me suena a descabezamiento, descabezar, quitar la cabeza, descentrar, quitar el centro, y todo requiere un centro. Nosotros deberíamos hablar más bien de un proceso distinto y no sólo hablar, reenfocarlo. (...) Así como estamos hablando a nivel mundial de multipolarización, me gusta más mirando hacia adentro el término multicentrar. En vez de descentrar o descerebrar, vamos a centrar, a multicentrar.²⁴

La Asamblea Nacional discutió en el 2004 varias leyes que hubieran podido dar importantes avances a la descentralización como se disponía en la Constitución. No obstante, estas leyes no se llevaron a la práctica. Tal es el caso de la Ley de Hacienda Pública Estatal y la Ley del Consejo Federal de Gobierno, ambas vetadas por el Ejecutivo Nacional y devueltas a la Asamblea sin ninguna discusión posterior, por lo que no pudieron entrar en vigencia. Al respecto, el Presidente Saliente de la Asamblea Nacional para el año 2005, Nicolás Maduro, expresaba lo siguiente:

La Hacienda Pública Estatal y el Consejo Federal son concepciones neoliberales que aún persisten en la Constitución y que deberían ser eliminadas de la Carta Magna por el próximo parlamento. (...) Hay que buscar una nueva manera de integrar los gobiernos locales con el Poder

Nacional para contener la amenaza de una descentralización que desvertebre al estado y termine creando reyezuelos. Se debe descentralizar hacia el poder popular²⁵.

En el año 2005 y después de la reelección del Presidente Hugo Chávez, en las elecciones presidenciales del 2006, el Gobierno Nacional gira hacia lo que se ha denominado el Socialismo del Siglo XXI, como modelo al cual enrumbar los destinos del país. Este modelo se pretende poner en práctica con la Reforma Constitucional, que fue rechazada por los venezolanos en diciembre del año 2007.

El afán por implantar un modelo de sociedad socialista ha ido dando lugar a conductas autoritarias de imposición y arbitrariedad que violan la Constitución. En este nuevo contexto político-institucional, la descentralización simplemente es obviada a lo largo de su contenido. En el 2007, la Asamblea Nacional aprueba el Primer Plan Socialista o Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013, donde la descentralización es suplantada por la noción de "Poder Popular".

De la misma manera, el Proyecto Nacional "Simón Bolívar" establece como estrategia de desarrollo nacional, el impulso de la desconcentración de actividades y de proyectos desde el gobierno central hacia los niveles político-territoriales menores; donde gobernaciones y alcaldías no tendrían mayor importancia como órganos de gobierno del Estado venezolano. En otras palabras, hay un evidente divorcio entre los contenidos de la Constitución Bolivariana y los objetivos, metas, estrategias y proyectos establecidos por el Gobierno Nacional.

24 Palabras del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, en la Reunión de Alto Nivel de Gobierno, realizada en el Teatro De La Academia Militar De Venezuela el 13 de noviembre de 2004

25 Declaraciones de Nicolás Maduro, Presidente Saliente de la Asamblea Nacional. Disponible en: <http://www.consejoslocales.org/modules.php?name=News&file=article&sid=441>

El proyecto socialista-centralizador que avanza el Gobierno Nacional desde el año 2006, la polarización, la desarticulación de los movimientos sociales y comunitarios en el tema participativo, la resistencia al cambio de la burocracia pública local y las debilidades y limitaciones institucionales propias de muchos municipios de Venezuela, se han convertido en factores –no solamente disuasivos–; sino obstáculos para la puesta en marcha del modelo federal contenido en la Constitución–.

El proyecto socialista que se promueve desde el gobierno nacional requiere un nuevo marco legal e institucional. Para esto el gobierno se ha valido de los siguientes mecanismos²⁶:

a. Transferencia de la función legislativa al Ejecutivo Nacional por medio de la habilitación del Presidente para decretar leyes, que llegó a extenderse por 18 meses entre los años 2007-2008.

b. Aprobación de leyes al margen de la Agenda Legislativa de la Asamblea Nacional, introducidas con carácter de urgencia por parte del Ejecutivo, no revisadas ni discutidas por las Comisiones Parlamentarias y sometidas a la aprobación de la propia Asamblea en una sola sesión, sin pasar por los procedimientos de consulta ni debates entre los parlamentarios.

c. Creación de figuras organizativas, administrativas y territoriales y, asignación de nuevas funciones al Presidente de la República no contempladas en la Constitución y las cuales violan sus disposiciones²⁷.

Las Leyes Habilitantes han creado un nuevo marco institucional que restringe las posibilidades de consolida-

ción del modelo federal, descentralizado y cooperativo. Por ejemplo, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Comisión Central de Planificación²⁸ se establece un sistema de planificación centralizada en Venezuela, en perjuicio de sus entidades federales. La planificación centralizada pudiera convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la participación ciudadana en el ámbito municipal; pues por su naturaleza, respondería más a las orientaciones de las autoridades públicas nacionales que a los mecanismos de participación que se establecen para el municipio en el marco constitucional y en su respectiva ley orgánica.

Con el proceso habilitante, la LOAP sufre modificaciones que afectan de manera sustantiva su alcance e impacto en la gestión estatal y municipal. Por ejemplo, se incorpora como un elemento de la gestión pública a la planificación centralizada, en los siguientes términos: como ejercicio de la potestad administrativa (artículo 15), como parte del principio de control de gestión (artículo 18), en atención al principio de eficacia (artículo 19), y como componente del principio de coordinación (artículo 23). Por otra parte, formaliza en el cuerpo de la Administración Pública Nacional; tanto a la Comisión Central de Planificación (artículo 57) como a la figura administrativa de autoridades regionales como responsables del Ejecutivo Nacional para la planificación, ejecución, seguimiento, y control de políticas, planes, y proyectos de ordenación del territorio aprobados a la planificación centralizada (artículo 70).

La LOAP, por otra parte, amplía

²⁶ Informe comprensivo de seguimiento sobre las amenazas y restricciones a los Derechos Humanos y la Democracia en Venezuela, Sinergia, Noviembre 2009-Febrero 2010, p. 11.

²⁷ Gaceta Oficial, N° 5.841 Extraordinario de fecha 22 de Junio de 2007

²⁸ Decreto N° 5.999 de fecha 15-04-2008



las posibilidades de transferencia de potestades públicas hacia el sector privado incorporando a la misma; tanto a los consejos comunales como a otras formas de organización comunitaria (artículo 20). Los consejos comunales también fueron agregados como contrapartes ciudadanas para el establecimiento de compromisos de gestión con los distintos niveles de gobierno de la República (artículo 1). De esta forma, en la LOAP atribuye a estas instancias, personalidad como nuevos sujetos de descentralización y transferencias. Por otra parte, la reforma de esta ley es el mantenimiento restringido y la ampliación territorial del principio de descentralización territorial.

La nueva LOAP restringe a razones de eficiencia y eficacia de la gestión de la Administración Pública Nacional el concepto de descentralización territorial de competencias y servicios públicos hacia las entidades federales menores. El objetivo de la profundización de la democracia como propósito de la descentralización territorial fue omitido en esta nueva ley; lo cual es muy grave. Adicionalmente, la LOAP incorpora a los distritos metropolitanos como instancias político-territoriales participantes y protagonistas en la descentralización de competencias y servicios públicos, al igual que los estados y los municipios; estableciendo de igual forma que las entidades federales descentralicen y transfieran competencia y servicios públicos hacia estas entidades metropolitanas.

Con la promulgación de LOAP, quedaría conformada una administración pública planificada central-

mente, que podría impulsar procesos de descentralización y transferencia de servicios; tanto hacia los otros niveles político-territoriales de la República (estados y municipios) como hacia los distritos metropolitanos y también hacia el sector privado, como los consejos comunales y otras entidades públicas no estatales; mediante la firma de compromisos de gestión bajo criterios desprendidos de un valor apegado irrestrictamente a la descentralización como lo es el de la democracia. En definitiva, esta ley fue la expresa omisión de la responsabilidad de los funcionarios públicos por violación o menoscabo de los derechos humanos, contenida en su versión del año 2001 (artículo 10).

Leyes como la de Turismo²⁹, de Soberanía Alimentaria³⁰ o la reforma la Ley Orgánica de Descentralización (año 2008) confirman esta tesis; pues en cada una de ellas se refuerzan las competencias y atribuciones del poder central sobre las entidades federales en materia de planificación, coordinación, ejecución y control de las políticas públicas de cada uno de esos sectores de actividad pública.

Asimismo, la ausencia de un instrumento legislativo como la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal impide a las entidades federales armonizar y coordinar el conjunto de bienes, ingresos y patrimonio que le corresponden como parte del pacto federal descentralizado y cooperativo que supone la Constitución vigente. Por otra parte, debilita la capacidad de planificar e impulsar políticas públicas sin la exclusiva dependencia de los desembolsos provenientes del gobierno central. Bajo un enfoque

29 Decreto N° 6.071 de fecha 14-05-2008

30 El Nacional, 6 de Septiembre de 2009

centralista unas entidades federales fortalecidas en sus capacidades de financiamiento representarían un serio escollo político e institucional.

La “Nueva Geometría del Poder”, que propone una nueva división político-territorial para el país, constituye uno de los pivotes del proyecto socialista-centralizador que se adelanta en el país. Esta Nueva Geometría se basaría en un cambio de la división político-territorial de Venezuela. La propuesta encierra dos basamentos sustanciales. En primer lugar, la reducción del número de municipios y, en segundo término, la creación de dependencias o territorios federales con un régimen político-administrativo especial, basado en las comunas. Por tanto, este eje es considerado por el Presidente como el cambio de mayor peso estratégico de su propuesta de reforma constitucional; el reordenamiento socialista de la geopolítica nacional planteaba centralizar y rediseñar el mapa político-administrativo, con nuevas figuras y autoridades.³¹

Esta estrategia ha mostrado su concreción con la más reciente propuesta de un Estado comunal fundamentado en la creación de las comunas como asociación de consejos comunales, lo que implica el derrumbe de gobernaciones y alcaldías según distintos voceros oficiales. Técnicamente, lo que se conoce sobre el Estado comunal se ha venido desarrollando en las nuevas leyes socialistas, de las cuales la Ley del Consejo Federal de Gobierno es una de ellas, y de la cual se hablará más adelante. En la Agenda Legislativa 2010, está prevista una Ley de las Comunas, solicitada por el propio Presidente de la República a la Asam-

blea Nacional, en forma pública y con urgencia.

Por otra parte, el proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana, aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional en el mes de diciembre del pasado 2009, se define a la comuna: “como entidades locales conformadas por el conjunto de comunidades que poseen un ámbito geográfico, una memoria histórica compartida, gentilicio, usos, costumbres, rasgos culturales que los identifica e intereses comunes que se reconocen en el territorio que ocupan y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación popular protagónica, como expresión del poder popular y en correspondencia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo”.

En cuanto al Estado comunal, la LOPP en su artículo 5 lo define como: “un conjunto de comunas que bajo su organización política y de gobierno, permite la construcción de un modelo de sociedad que diversifique y fortalezca la economía social para alcanzar un crecimiento sostenido y desarrollo endógeno, la sostenibilidad fiscal, el ahorro y la inversión para la construcción de una sociedad socialista de equidad y de justicia. La célula fundamental del Estado Comunal, son las Comunas. Constituidas en todos los espacios de la geografía nacional”.

De los conceptos mencionados se deriva que tanto las comunas, la unión de comunas y el Estado comunal pasarían a constituir una institucionalidad paralela y casi sustitutiva

³¹ *Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22 de febrero de 2010*

de la actual división político-territorial contenida en la Constitución Bolivariana. La eliminación y fusión de municipios, que considera la “Nueva Geometría del Poder” propiciaría una concentración de población, recursos y necesidades en las comunas y uniones de comunas. De igual manera, conllevaría a la eliminación de espacios institucionales de participación ciudadana.

LEY DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO Y SU REGLAMENTO

Una de las graves amenazas que atraviesa el proceso de descentralización y con ella el modelo federal venezolano, la constituye la promulgación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno³² y su Reglamento—. A pesar de ser uno de los asuntos pendientes por desarrollar a nivel legislativo, su contenido dista mucho del propósito bajo el cual se creó esta figura en el marco de la Constitución de 1999.

De acuerdo al artículo 185 de la Constitución Nacional, “el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado 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”, sin embargo, en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno se añade “(...) el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican en los procesos de transferencias de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales hacia las organizaciones del Poder Popular”, definidas éstas en el artículo 4 como sociedad organizada “constituida por

los consejos comunales, las comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular”.

Aunque la Ley mantiene el mismo nombre de Consejo Federal de Gobierno, cambia la razón para la que fue creado. El propósito de conformidad a la Constitución era promover la transferencia de competencias y el desarrollo del proceso de descentralización desde el Poder Nacional hacia los estados y municipios. En el marco de la nueva LOCFG, se insta a promover la transferencia de competencias desde las entidades políticas territoriales (estados y municipios) hacia los Consejos Comunales y Comunas.

Los estados y municipios son denominados “entidades territoriales”, omitiendo su carácter políticamente autónomo y no subordinado al poder nacional; las organizaciones de base del Poder Popular se definen como “detentadoras de la soberanía originaria del Estado”.³³ Se agrega que todas las decisiones y/o lineamientos del Consejo Federal tendrán un carácter vinculante para las entidades políticas territoriales (artículo 2 LOCFG).

Este nuevo Consejo Federal de Gobierno, se limita en el marco de la Ley a proponer los planes del Presidente de la República, únicamente en lo que respecta a transferencias de competencias de los estados y municipios hacia las organizaciones del Poder Popular, aún cuando la propia Constitución establece que serán objeto de transferencias los servicios que los estados y municipios gestionen y no sus competencias (artículo 184 de la Constitución).

Por otra parte, mediante la LOCFG se crea los Distritos Motores de

32 Informe comprensivo de seguimiento sobre las amenazas y restricciones a los Derechos Humanos y la Democracia en Venezuela, Sinergia, Noviembre 2009-Febrero 2010, p. 11.

Desarrollo (artículo 5 y 6) no contemplados en la división político-territorial que establece la Constitución Nacional para la República. De conformidad a la Ley, “el Presidente de la República en Consejo de Ministros y Ministras, sin perjuicio de la organización política territorial de la República, podrá crear Distritos Motores de Desarrollo con la finalidad de impulsar en el área comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo”. Con esto, se le da al Presidente de la República una competencia para intervenir directamente en la división político-territorial de la nación.

En este cuerpo normativo, la transferencia de competencias es entendida como “la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico de los Distritos Motores de Desarrollo” (artículo 7). En ningún momento se menciona como proceso para favorecer la descentralización y el proceso de transferencia de competencias desde el Poder Nacional hacia los estados y municipios. En una alocución reciente el Presidente de la República afirmó sobre la Ley:

...debe ser desarrollada y ejecutada en toda su radicalidad revolucionaria (...) la transferencia simple de competencias, como se planteaba en los tiempos del Pacto de Punto Fijo, a gobernadores y alcaldías, no es la solución, al contrario eso tiende a agravar los problemas (...) la solución

es la transferencia de competencias y atribuciones de las entidades territoriales hacia las organizaciones de base del poder popular (...) Sólo el pueblo salvará al pueblo y ese fondo de compensación inter-territorial irá destinado a apoyar esos proyectos para equilibrar las regiones (...) [La Ley] va a ser instrumento poderoso para estos 20 años que vienen, para la construcción de la patria socialista, para el reordenamiento territorial del país, para darle forma a una nueva geopolítica del poder³⁴.

En cuanto a la organización del Consejo Federal de Gobierno se mantiene lo expresado por el artículo 185 de la Constitución Nacional “... estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizadas de acuerdo con la ley”, pero se establece en el artículo 12 de la ley que “la selección de los Alcaldes o Alcaldesas que representarán a cada Estado en la Plenaria, serán escogidos o escogidas por decisión de la mayoría de los Alcaldes o Alcaldesas de cada uno de los Estados que conforman la República, en reunión que al efecto convoque el Presidente o Presidente del Consejo Federal de Gobierno”. Sin embargo, el 17 de marzo de 2010 fue dada a conocer la lista de los alcaldes que pasarían a formar parte del Consejo Federal³⁵ siendo todos del partido oficial de gobierno y sin conocerse el proceso públicamente para su selección.

Sucesos similares ocurrieron con la elección del los voceros de la socie-

33 *El Universal*, 21.02.10. “Tenemos que librarnos de la cultura del caudillaje regional”. *El Nacional*, 21.02.10. Chávez firmó ley para reducir poderes de gobiernos locales citado por *Informe comprensivo de seguimiento sobre las amenazas y restricciones a los Derechos Humanos y la Democracia en Venezuela*, Sinergia, Noviembre 2009-Febrero 2010, p. 11.

34 Nombre de los 24 miembros del Consejo Federal de Gobierno <http://www.antv.gob.ve/m8/noticiam8.asp?id=31453>

35 Poder Popular elegirá a sus representantes al Consejo Federal de Gobierno, disponible en: http://www.safonacc.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=423:poder-popular-elegira-a-sus-representantes-al-consejo-federal-de-gobierno-&catid=1:actuales&Itemid=125

dad organizada, que en el marco de la Ley sólo se reconocen a los consejos comunales y comunas. Entre el 24 y el 27 de marzo fueron convocadas elecciones en todos los municipios del país, para la elección de los voceros según un comunicado reseñado por la página web de Fundacomunal³⁶, sin embargo, fue anunciado por Roberto Ruíz, Director de Atención al Ciudadano de la Alcaldía de Baruta, que “intentaron comunicarse con los organismos del Estado para determinar dónde y cuándo se realizaría la asamblea y las elecciones correspondientes a esa jurisdicción (...), para sorpresa de los miembros de los consejos comunales, tan sólo se realizó la convocatoria a las organizaciones civiles identificadas con el oficialismo”.³⁷

El 14 de mayo fue constituido este nuevo Consejo Federal de Gobierno, con asistencia de los Gobernadores de los Estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Cojedes, Delta Amacuro, Distrito Capital, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Vargas, Yaracuy y Zulia. En este Consejo se discutieron los temas relativos a la estructura y funcionamiento del organismo y del Fondo de Compensación Interterritorial. Durante la sesión se eligieron los miembros de la secretaría de la referida instancia, integrada por los gobernadores de Falcón, Estela Lugo; Guárico, Willian Lara; Sucre, Enrique Maestre; así como los alcaldes del Municipio Iribarren del Estado Lara, Amalia Sáez; del Municipio Díaz del Estado Nueva Esparta, Marisel Velásquez; y del Municipio Mara del Estado Zulia,

Luis Caldera³⁸, quienes en su totalidad se definen como seguidores del proyecto socialista que lideriza el Presidente. Así lo expresó el gobernador de Miranda en comentario que hizo a través de la red social Twitter: “se acaba de elegir la Secretaria del CFG, todos del PSUV, quedamos por fuera más del 50% de la población”.³⁹

El Gobernador del Estado Zulia secundó las declaraciones del Gobernador de Miranda diciendo:

Nosotros hicimos unas observaciones en la manera de cómo se instaló y cómo fue conformada la secretaría, pues todos los gobernadores que estaban allí: Miranda, Táchira, Lara, Amazonas, Carabobo y Zulia representamos cerca del 50% de la población del Estado y solicitamos que uno de nosotros debe conformar parte de la secretaría, pero hubo una actuación radical dejando fuera a cualquiera que pensara distinto.⁴⁰

Otro aspecto relevante fue la no invitación del Alcalde Metropolitano de Caracas. Según el Vicepresidente Elías Jaua, al Alcalde Mayor no se le hizo la convocatoria porque su cargo no está estipulado en el artículo 185 de la Constitución. En palabras del Vicepresidente: “El alcalde debería leerse el artículo 185 de la Constitución nacional y evitar este tipo de escándalos que nada contribuye al establecimiento de un espacio institucional”. Por su parte, el Alcalde Metropolitano, Antonio Ledezma, expresó:

No vengo a defender mis intereses personales, voy a abogar por los derechos de la ciudad de Caracas, mientras que al alcalde elegido por el pueblo se le impide el acceso a esa

36 *El Universal*, 26.03.10. “Oficialistas elegirán voceros de Consejo Federal de Baruta” http://caracas.eluniversal.com/2010/03/26/ccs_art_oficialistas-elegira_1810169.shtml

37 *El Universal*, 14/05/2010. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2010/05/14/pol_ava_elegida-secretaria-d_14A3882213.shtml.

38 Disponible en: <http://www.analitica.com/va/sintesis/nacionales/3607298.asp> Fecha: 14/05/2010

39 *El Regional del Zulia*, 19/05/2010 Disponible en: <http://www.elregionaldelzulia.com/noticias/default.asp?ID=8512>

40 Disponible en: http://noticiero.venevision.net/index_not.asp?id_noticia=20100514000901&id_seccion=01 Fecha: 14/5/2010

reunión, donde supuestamente se va a discutir el proceso de descentralización y desarrollo de la transferencia hacia las regiones de Venezuela, incorporan una personas que tuvo cero votos, frente a un ciudadano que obtuvo más de 700.000 mil sufragios.⁴¹

Ahora bien, de acuerdo al marco Constitucional, es competencia del Consejo Federal de Gobierno la creación y administración del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) el cual “está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo (artículo 185 de la CRBV y artículo 22 de LOCFG).

Ante la promulgación de la Ley y la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, la Asamblea Nacional, sin el consentimiento y consulta de los estados y municipios, decide derogar la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) -que hasta ahora era un importante mecanismo de financiamiento para los estados y municipios-, con el fin de sustituirlo por el Fondo de Compensación Interterritorial.

De acuerdo a la Ley, los ingresos de este Fondo (artículo 27) estarán constituidos por: 1. los aportes que le suministre el Poder Ejecutivo Nacional, 2. los recursos que le asignen a las entidades político-territoriales (posiblemente de los provenientes por Situado Constitucional y la Ley de Asignaciones Económicas Espe-

ciales), 3. Los ingresos que obtengan por su propia gestión o administración, o que reciba de las donaciones de cualquier naturales que le sean efectuadas y 4. Los demás ingresos que sean asignados por otras leyes. Con esto, el Consejo Federal podría intervenir en la asignación de recursos que hasta ahora eran otorgados a los estados y municipios, implicando grandes retrocesos en materia de descentralización financiera.

Ahora bien, el 09 de marzo es promulgado en Gaceta Oficial N° 7.306 el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, que frente a la propia Ley presenta un desarrollo más exhaustivo y limitante para el proceso de descentralización. En el artículo 3 del Reglamento se plantean un conjunto de definiciones que contravienen los principios constitucionales del Estado Federal Descentralizado, sin que hasta la fecha se haya producido algún pronunciamiento sobre el carácter constitucional de los mismos.

Según el artículo 3 del Reglamento, se entiende por:

Federalismo: Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios



⁴¹ Las organizaciones del Poder Popular son definidas como Sociedad Organizada, que de acuerdo al Artículo 3 está “constituida por los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación”

de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder política y económico de la Nación y las regiones.

De acuerdo a este concepto, el Federalismo es el sistema de organización política que usará el Estado para la construcción de la sociedad Socialista, en la cual el pueblo bajo las formas consideradas de organización popular ejercerá las funciones de gobierno, para contrarrestar las oligarquías nacionales y regionales.

Por primera vez, aparece en un instrumento legal la definición de Socialismo, definido como:

El Socialismo es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social y el Desarrollo Humano Integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posea, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

En este marco la descentralización es definida como:

Política estratégica para la restitución del Poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.

Como se aprecia, en ningún momento el proceso de descentralización está dirigido a la delimitación y distribución de competencias desde el Poder Nacional hacia los Estados y de éstos hacia los Municipios, tal y como se establece en la Constitución Nacional, de conformidad a los artículos 157, 158 y 165.

El proceso de transferencia de competencias, es definido como:

Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular.⁴² las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decreta el Presidente de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a

⁴² **Artículo 34.** *Las Oficinas Técnicas Regionales (OR) como espacios funcionales regionales para la administración del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) se instalarán en seis regiones del país, de acuerdo con el siguiente criterio:*

1. *Región Occidental, la cual agrupa los Estados Táchira, Mérida, Trujillo y Zulia.*
2. *Región Central, la cual agrupa a los Estados Aragua, Distrito Capital, Miranda y Vargas.*
3. *Región Llanos, la cual agrupa a los Estados Apure, Barinas, Guárico, Portuguesa y Cojedes.*
4. *Región Centro-Occidental, la cual agrupa a los Estados Falcón, Lara, Yaracuy y Carabobo.*
5. *Región Oriental, la cual agrupa los Estado Anzoátegui, Sucre, Monagas y Nueva Esparta.*
6. *Región Sur, la cual agrupa a los Estados Delta Amacuro, Bolívar y Amazonas.*

lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.

De acuerdo a esta definición, el Presidente de la República decreta en Consejos de Ministros cuáles serían las competencias a ser transferidas desde las entidades territoriales (estados y municipios) hacia las organizaciones del poder popular. Con esto se pasa de una visión de desarrollo territorialmente descentralizado a un “desarrollo territorialmente desconcentrado” de acuerdo al reglamento, principio según el cual lo que se transfiere es la competencia pero la titularidad de la misma recae en el Poder Nacional. Define la ley como Desarrollo Territorialmente Desconcentrado:

... la gestión y administración racional del ordenamiento territorial urbano-regional a través de sus diferentes niveles de gobierno, en función de fortalecer la integración territorial y la soberanía nacional, así como promover la igualdad social, la justicia y la solidaridad, a través de los Distritos Motores de Desarrollo para impulsar actividades económicas que generen efectos de atracción e incentivos para reforzar el asentamiento poblacional en subsistema de Comunas, procurando con ello una distribución de la población cónsona con la utilización de las capacidades productivas del territorio, junto al desarrollo de espacios organizativos forjadores del poder popular.

De una división político-territorial de estados y municipios, se pasa, de acuerdo a lo planteado por el reglamento, a un “subsistema de Comu-

nas”, definido como espacio socialista con régimen de propiedad social, que tiene como eje de desarrollo los Distritos Motores de Desarrollo, que son creados por el Presidente de la República (artículo 3 del Reglamento) y cuyos límites podrán o no coincidir con los límites político territoriales de los estados, municipios o dependencias federales (artículo 21 del Reglamento), donde el Presidente de la República nombrará a una Autoridad Única (artículo 24 del Reglamento) que entre sus funciones tendrá (artículo 25):

1. Administrar los recursos asignados a los proyectos del Distrito.
2. Promover la participación, organización y protagonismo de las comunidades y productores del Distrito.
3. Garantizar el buen desempeño de las instituciones de la Administración Pública Nacional. Desconcentradas en su ámbito de competencia.
4. Abordar los problemas sociales existentes en el Distrito.
5. Las demás que le sean asignadas por el Presidente de la República.

Otros de los aspectos relevantes contenidos en el Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, son los referidos al Proceso de Planificación, el cual se define como:

Función asignada, dentro del Sistema Nacional de Planificación, al Consejo Federal de Gobierno para establecer los lineamientos en materia de descentralización entre las entidades político territoriales y hacia las organizaciones de base del Poder Popular, así como para el estudio, planificación y creación de los Distritos Motores de Desarrollo, a los fines de impulsar la organización popular y el

desarrollo de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. Las políticas de planificación e inversión del Consejo Federal de Gobierno en todo momento guardan relación y se alinean con los lineamientos de política de la Comisión Central de Planificación.

De acuerdo a esto, las políticas y las decisiones emanadas del CFG deben estar alineadas con las políticas y decisiones de la Comisión Central de Planificación, y no sólo esto, sino que el Reglamento establece en su artículo 5 que “el ámbito territorial del Consejo Federal incluye todo el territorio nacional, marítimo y terrestre, y se rige con carácter vinculante, por los lineamientos contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”, con lo cual el Proyecto Simón Bolívar, también denominado como el Primer Plan Socialista de la Nación se convierte en el principal instrumento no legal y de carácter vinculante que delinea las principales acciones políticas a las cuales deberán someterse los estados y municipios y cualquier otra entidad de la República.

Al respecto establece el artículo 47 que “las Entidades político territoriales [estados y municipios], junto a los Consejos Estadales de Planificación Pública, deberán consignar ante las Oficinas Técnicas Regionales (OTR)⁴³ sus respectivos planes de desarrollo estadales y municipales, a efectos de que el Fondo de Compensación (FCI) pueda revisar y asegurar la concordancia de los proyectos presentados antes el Fondo de Compensación Interterritorial con los planes estadales,

municipales y locales de desarrollo”.

Estos proyectos, de acuerdo al artículo 51 “... deben guardar correspondencia con los planes estadales, municipales y locales de desarrollo, así como estar en concordancia con los lineamientos del Proyecto Nacional Simón Bolívar, los planes sectoriales y los planes y políticas del Consejo Federal de Gobierno”.

IMPLICACIONES DEL MODELO AUTORITARIO

Con la promulgación de la Ley del Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, se adelanta en el país un modelo de Estado que contraviene los principios del Estado Federal Descentralizado y avanza, como se indicó, hacia un modelo de Estado Autoritario, en el cual:

- Los estados y municipios pierden autonomía, modificándose la división político-territorial establecida en la Constitución de 1999. El propósito es ir progresivamente hacia la “transferencia de competencias” de las unidades político-territoriales hacia las organizaciones del poder popular registradas ante el Poder Nacional.
- El Estado Federal Descentralizado, tal y como lo establece la Constitución, pierde vigencia y es sustituido por un Estado Central de tipo socialista, donde la división del territorio corresponde a un subsistema de Distritos Motores de Desarrollo y Comunas, cuyas autoridades no provienen de proceso electoral alguno sino que son nombradas directamente por el Presidente de la República en un desconocimiento directo



de los derechos de participación y elección.

- En vez de avanzarse en el proceso de descentralización, se produce una recentralización y transferencia del poder desde los estados y los municipios hacia el Presidente de la República, quien discrecionalmente y por medio de un proceso de desconcentración podrá decretar la transferencia de competencias hacia las organizaciones del poder popular, definidas en el marco legal como Consejos Comunales, Consejos de Trabajadores, Consejos de Campesinos, Consejos de Estudiantes, Comunas, entre otras.
- El elemento discrecional permite la creación de un mecanismo mediante el cual se discrimina y se deslegitima a las entidades político-territoriales (estados y mu-

nicipios) por su apoyo o no a una ideología política particular, obligándolas a transferir competencias y recursos propios hacia instancias y programas del Poder Nacional.

- El Estado usa organizaciones socio-estatales para ejercer control sobre las autoridades legítimamente electas.

Para este año 2010, la agenda legislativa concentrará sus esfuerzos en profundizar los cambios impulsados por el Gobierno para concretar el modelo socialista. La agenda tiene como propósito cuatro grandes objetivos: fortalecer el poder popular, hacer eficiente a la gestión y servicios públicos, impulsar el nuevo modelo productivo y alcanzar la seguridad y protección social. Estos objetivos se concretan a través de leyes, tal como lo indica el cuadro N° 6. ■

Cuadro N° 6. Agenda Legislativa 2010

PROPÓSITO	LEYES
Bloque I: Fortalecimiento del Poder Popular. Los proyectos a consultar en este ámbito desarrollan los procesos de cambio y transformación social profundizando así, la democracia participativa y protagónica y el ejercicio de la soberanía para la consolidación del Poder Popular.	Ley Orgánica de Participación y Poder Popular
	Ley de Contraloría Social
	Ley de Propiedad Social
	Ley Orgánica de Planificación Pública
	Ley de Reforma del Decreto con rango, fuerza y valor Ley de Economía Popular para las Comunas
Bloque II: Eficiencia en la gestión y los servicios públicos. Los proyectos en este ámbito tienen la finalidad de garantizar la transparencia de la función pública y brindar bienestar social y calidad de vida a los ciudadanos.	Ley de Reforma de la Ley de Desarme
	Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Sistema Eléctrico Nacional
	Ley para la gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos No Peligrosos
	Ley de Reforma de la Ley Especial para la Regularización Integral y Ordenamiento de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares
	Reforma de la Ley contra la Corrupción
Bloque III: Impulso del nuevo modelo productivo. Va dirigido a fortalecer el nuevo modelo de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios propiciando nuevas formas de producción social para romper con la concepción capitalista de la economía.	Ley para la Regulación de Precios de los Servicios de las Clínicas Privadas
	Reforma del Decreto con rango, fuerza y valor de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria
	Ley de la Actividad Aseguradora
	Reforma de la Ley general de Bancos y otras Instituciones Financieras
Bloque IV: Seguridad y Protección Social. Estos proyectos contribuirán a alcanzar el estado de justicia social consagrado en la Constitución y propenderá a la suprema felicidad social dándole al ciudadano las garantías necesarias para el desarrollo pleno de sus derechos.	Ley para la Promoción del Turismo Popular
	Ley de Antimonopolio, Anti oligopolio y para la Promoción de la Justa Competencia
	Ley Orgánica del Trabajo
	Ley de Salud y Sistema Público Nacional de Salud
	Ley de Preventas de Viviendas en Proceso de Construcción o aún no Construidas



RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL VENEZOLANO

Contraoponer la participación activa, libre y responsable de la democracia a la participación limitada, subordinada y clientelar de modelos autoritarios

La descentralización y la participación ciudadana se encuentran afectadas frente a una visión centralista y autoritaria del ejercicio de la gestión pública, a la que habría que contraoponer una visión de la práctica del gobierno fundamentada en la participación activa, libre y responsable de todos los ciudadanos en el desarrollo de su ciudad y de su municipio.

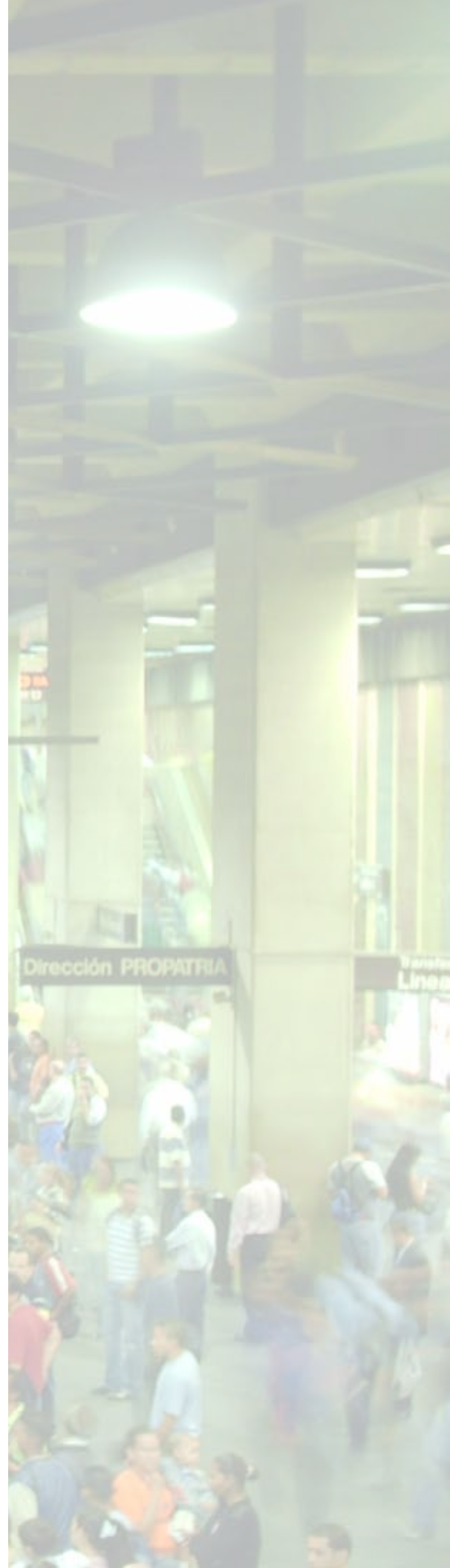
Celebrar alianzas entre los gobiernos municipales y los ciudadanos en el marco de compromisos públicos con la democracia y el respeto a los derechos de los ciudadanos

Es necesario impulsar desde los gobiernos locales una alianza con los ciudadanos y sus organizaciones, que comprendería: el respeto a los valores democráticos, la gestión transparente y eficaz de los recursos públicos y la promoción de la participación ciudadana de manera efectiva, incluyendo

y con objetivos claros; así como el fortalecimiento de la organización autónoma de las comunidades y de los distintos sectores sociales del ámbito municipal, respetando su diversidad y la pluralidad de intereses.

Contribuir a la recuperación de la credibilidad en las instituciones públicas, especialmente las que están más cerca de los ciudadanos

La institucionalidad democrática en una situación como la que vive el país, exige un compromiso; tanto de los sectores gubernamentales como de los actores cívicos que conforman el resto de la sociedad. De allí que, el avance de la gestión pública descentralizada en el ámbito municipal requiere un proceso de transformación integral y de largo plazo donde se revalorice la gestión de gobierno y ciudadanía. Ese cambio sustancial en la gestión pública local necesita de la conjunción de esfuerzos, entre la institucionalidad municipal y sus autoridades y una sociedad civil revitalizada, organizada y fuerte; donde cada factor se encuentre consciente de sus



derechos y de sus responsabilidades.

Reivindicar las prácticas democráticas en su carácter de representación plural de intereses colectivos y de participación directa en los asuntos públicos

La conducción del municipio, la ciudad y la parroquia tendría que ubicarse dentro del marco de la Constitución vigente, los valores y prácticas democráticas. Se busca que, la gestión de los municipios se ocupe de los asuntos públicos; de conformidad plena con los valores democráticos de la representación y la participación, garantizando la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, la diversidad y la no discriminación.

Hacer de la planificación un mecanismo de participación, transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos

La planificación municipal debe estar al servicio de los ciudadanos y ciudadanas. Las autoridades públicas de cada municipio deben asumir la realización de su plan de desarrollo con los principales lineamientos y proyectos (de corto y mediano plazo), que se requieran en materia de infraestructura y urbanismo, servicios y políticas sociales, cultura ciudadana, seguridad humana, participación ciudadana y sostenibilidad económica.

Las autoridades públicas deben asumir el plan municipal de desarrollo, entendido como un instrumento para la participación, la descentralización y la construcción de consensos con los distintos sectores de la ciudadanía de la entidad. Para ello, se desarrollaría un proceso de consulta que comprenda a las autoridades locales y, también a los representantes

y voceros comunitarios; así como a la vocería de los sectores económicos y sociales del municipio. En este aspecto, las instancias de participación ciudadana (Consejos Locales de Planificación Pública, Consejos Comunales, Mesas Técnicas de Agua; entre otras), desempeñarían una función vital.

Mejorar las instancias de participación existentes haciéndolas accesibles a los ciudadanos

Es necesario el mejoramiento de las instancias de participación existentes. La participación no debe restringirse a mecanismos burocráticos y partidistas o a pequeños círculos. Por el contrario, a las instancias de participación deben tener acceso todos los ciudadanos y ciudadanas.

Como parte del proceso de ampliación y fortalecimiento de la participación ciudadana las alcaldías, los concejos municipales y los consejos locales de planificación pública en alianza con los ciudadanos y de las comunidades organizadas podrán impulsar programas de revisión, diseño y aprobación de lineamientos y ordenanzas que comprenderían los siguientes aspectos: la participación ciudadana, el acceso a la información ciudadana, la contraloría social, el voluntariado municipal, el presupuesto participativo, el gobierno electrónico y los programas de inversión privada; bajo el esquema de la responsabilidad social empresarial; entre otros.

Establecimiento de reglas claras que promuevan la participación ciudadana y permitan contribuir con la educación del ciudadano

Con el establecimiento de reglas claras para la participación ciudadana se viabilizaría el rescate de su ejer-



cicio efectivo en cada municipio y se establecerían los verdaderos propósitos de la participación, en cada uno de los ámbitos de actividad pública. Los municipios se encuentran en la obligación de impulsar una programación permanente de educación para la participación ciudadana; promoviendo la organización popular y comunitaria dentro de una visión democrática, plural e incluyente; así como promover la consolidación de una infraestructura institucional que ofrezca espacios y tecnologías para que la ciudadanía y las organizaciones comunitarias y sociales puedan desarrollar su actividad participativa y protagónica en condiciones favorables. Estos aspectos redundarían en la profundización de la descentralización y en el ejercicio de los derechos a la participación ciudadana en el ám-

bito municipal venezolano.

Reivindicar el Presupuesto Participativo como instrumento técnico-político que incentiva la participación del ciudadano en los asuntos públicos locales

El presupuesto participativo de cada municipio necesita un replanteamiento legal y técnico que lo convierta en un mecanismo decididamente confiable de incidencia comunitaria, en la formulación de proyectos de inversión con el objeto mejorar la calidad de vida. De la misma manera, las Contralorías Sociales, las Mesas Técnicas, los Comités de Tierras y los Consejos Comunales existentes deben recibir apoyo técnico formativo que verdaderamente contribuya a elevar sus capacidades operativas y a cumplir sus funciones ciudadanas. ■

