

El diseño institucional de la democracia participativa en Venezuela: el caso de los consejos locales de planificación pública (1999-2015)*

Institutional Design of Participatory Democracy in Venezuela: the Case of Local Public Planning Councils (1999-2015)

Carlos Miguel Rodrigues de Caires**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (UCV), Especialista en Gerencia Pública (Unimet) y Magíster en Planificación del Desarrollo (UCV). Actualmente cursa en condición de becario la Maestría de Investigación en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador

Resumen

La Constitución venezolana de 1999, en correspondencia con las tendencias en boga en la gestión pública, sentó las bases de un modelo de gobernanza local participativa y descentralizada. Este trabajo se propone analizar, desde la perspectiva neoinstitucional, la naturaleza y características de una de las instituciones clave de este nuevo modelo: el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP). Con este objeto se somete a revisión la legislación nacional elaborada para regular la organización y funcionamiento de estas instancias, identificando

Abstract

The Venezuelan Constitution of 1999 laid the grounds for local participatory and decentralized governance in accordance with fashionable tendencies in public management. In this paper, I aim to analyze from a neo-institutional perspective the nature and characteristics of one of the key institutions of this new model: the National Public Planning Council (CLLP in Spanish). This would entail reviewing the national legislation created to regulate the organization and working of this kind of instances, identifying and interpreting the main

* Este trabajo contiene elementos originalmente planteados en el Trabajo Especial de Grado elaborado para optar al título de Especialista en Gerencia Pública (Universidad Metropolitana), presentado bajo el título "Los consejos locales de planificación pública: una revisión de su evolución política y jurídica durante el período 2002-2010" (Mención Meritoria).

** Correo electrónico: cmrc1884@gmail.com

Recibido: 02-09-2015

Aprobado: 07-03-2016

e interpretando los principales rasgos de su diseño institucional y distinguiendo los distintos momentos o “lógicas” que han privado en su desarrollo normativo. A este respecto, la evolución del diseño institucional del CLPP en el período 1999-2015 marca una trayectoria clara, desde una lógica fundamentada en la autonomía municipal, la apertura y pluralidad participativa, y la flexibilidad organizacional, a otra caracterizada por la recentralización, la captura y uniformización de la participación, y la burocratización. En estas fallas y desviaciones del diseño institucional se identifican algunas claves explicativas de la incapacidad del CLPP para introducir de manera efectiva dinámicas democráticas en la vida política municipal.

Palabras clave

Consejo Local de Planificación Pública; diseño institucional; gobernanza local

features of its institutional design and understanding the different moments or rationales for its normative development. In this regard, the evolution in the instructional design of the CLPP between 1999-2015 has a clear trajectory ranging from the logic of municipal autonomy, opening to participation and pluralism, and organizational flexibility to another logic of re-centralization, promotion and standardization of participation and bureaucratization.

Key words

National Public Planning Council; institutional design; local governance

INTRODUCCIÓN

La gestión local se ha constituido en las últimas décadas en uno de los más fructíferos campos de innovación institucional. Este fenómeno se encuentra inscrito en una dinámica más amplia de revalorización de lo local, expresada en la superación de las visiones universalistas del desarrollo y el redescubrimiento de la especificidad, la diferencia y la iniciativa como valores del orden social (Arocena, 1995).

En este contexto han emergido distintas corrientes y perspectivas que han intentado replantear la relación Estado-sociedad sobre nuevas coordenadas. Sobre este asunto problemático han convergido cuatro grandes ejes de discusión y reforma.

En primer lugar, se distinguen los debates sobre la democracia, sus concepciones teóricas y sus variantes institucionales, especialmente en lo referido a la tensión entre representación y participación. El segundo eje tiene que ver con las estrategias de descentralización política y sus impactos sobre la legitimidad y la eficacia de los aparatos estatales. En tercer lugar se engloban las propuestas y planteamientos sobre la modernización de la gestión pública, específicamente en lo referido al establecimiento de un nuevo modo de gobierno colaborativo o “gobernanza”. Finalmente, en cuarto lugar, se identifican los enfoques emergentes

en el pensamiento sobre el desarrollo, tanto aquellos que revalorizan el rol de las instituciones y los marcos institucionales, como aquellos otros que enfatizan la relevancia del ámbito local y el territorio en la gestión de las economías.

La participación ciudadana en los asuntos públicos se constituye en un factor transversal a estas corrientes. Precisamente, si en algún componente de lo local ha sido intensa la adopción y experimentación de innovaciones, es en la institucionalidad para la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas¹ (Ramírez y Welp, 2011; Salvador y Ramió, 2012).

Como acertadamente advierten Salvador y Ramió (2012), buena parte de la literatura especializada sobre el tema ha sido dirigida a sistematizar estas experiencias y analizar sus impactos sobre distintas variables de la gobernanza local,² concediendo hasta ahora poca relevancia al estudio del diseño institucional de estas prácticas participativas.

En atención a este vacío, el propósito de este trabajo consiste en analizar la evolución del diseño institucional de una de las innovaciones participativas más relevantes introducidas en la Constitución venezolana de 1999: el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP). Esta figura recogió parte de los planteamientos sobre descentralización y participación que venían discutiéndose en Venezuela desde mediados de la década de los ochenta del siglo xx. Sin embargo, tres lustros después de su consagración constitucional, resulta evidente que en general el CLPP ha tenido un deficiente desempeño y su impacto sobre la gobernanza municipal ha sido muy limitado.

Esta brecha entre las expectativas y el desempeño real puede interpretarse mediante el análisis de dos variables de carácter institucional. La primera tiene que ver con el propio diseño institucional del CLPP, cuyos elementos principales han sido plasmados en la legislación nacional sobre la materia. La segunda se refiere al tipo de encuadramiento de la innovación en el contexto institucional preexistente, compuesto tanto por elementos formales como informales. En este sentido, la hipótesis manejada es que el vaciamiento del potencial transformador

¹ Como ejemplo simplemente ilustrativo vale la pena mencionar los cálculos divulgados por Sintomer y otros (2012), quienes identificaron la existencia de entre 795 y 1.470 experiencias de presupuesto participativo en el mundo para el año 2010.

² Véase, con fines exclusivamente ilustrativos, Harnecker (2007), Allegretti (2011) y Goldfrank (2011).

del CLPP y su instrumentalización por lógicas opuestas a la democracia participativa prevista en la Constitución, se inscribe en un contexto marcado por el viraje político-ideológico del chavismo y se asocia tanto con defectos y debilidades de su diseño institucional formal como con limitaciones vinculadas a su inserción en contextos dominados por prácticas informales de carácter representativista, clientelar y particularista.

En este trabajo el análisis estará centrado en la primera variable, para lo cual se realizará un estudio en clave neoinstitucional de las distintas normas jurídicas que han sido sancionadas por la Asamblea Nacional para regular el funcionamiento del CLPP. En una primera parte se revisarán brevemente los antecedentes y el contexto político de la adopción del CLPP, incluyendo su conceptualización inicial como expresión institucional de un modelo de gobernanza local participativa y descentralizada, luego suplantado por el Gobierno nacional. En segundo lugar, se recogerán algunos planteamientos teóricos que resultan de interés para el análisis del diseño institucional del CLPP. En la tercera parte se describirán e interpretarán los principales elementos de este diseño, poniendo en evidencia su evolución a través de la revisión de las normas jurídicas promulgadas en 2002, 2006, 2010 y 2015. Cada uno de estos momentos legislativos responde a una lógica institucional diferente, identificándose en esta inestabilidad un proceso de creciente recentralización, instrumentalización y burocratización de la instancia participativa. En los comentarios finales se volverá sobre la segunda variable del análisis institucional para dejar sentado su potencial como tema de futuras investigaciones.

DE LA REPRESENTACIÓN CENTRALIZADA A LA PARTICIPACIÓN DESCENTRALIZADA: ANTECEDENTES Y ORÍGENES POLÍTICO-CONCEPTUALES DEL CLPP

El régimen democrático instaurado en Venezuela tras el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez en 1958, se caracterizó por su institucionalidad fuertemente representativa. La conceptualización politológica más aceptada fue formulada por Rey (1998), quien lo denominó “sistema populista de conciliación”, debido a la instauración de un conjunto de reglas diseñadas para integrar a los principales actores políticos y sociales en dinámicas de cooperación, asegurando el acceso a la renta petrolera, a condición de reforzar la lealtad y legitimidad del orden sociopolítico.

Los sesgos centralistas, desmovilizadores y utilitarios del sistema fueron funcionales al propósito de asegurar la estabilidad política, pero al restringir los mecanismos de participación en los asuntos públicos a los principales partidos políticos y los grandes grupos de interés, fueron progresivamente erosionando las bases de apoyo y legitimidad del sistema.³

Aunque las primeras expresiones de participación ciudadana local pueden hallarse en las juntas promejoras y juntas comunales, creadas en 1958 con el objeto de colaborar a nivel comunitario en la prestación de algunos servicios públicos (Reggio Gómez, 2010), la organización social autónoma solo empezó a adquirir fuerza en la década de los setenta del siglo pasado, con la emergencia de las asociaciones de vecinos.

López Maya (2011a) señala que durante este período se establecieron las bases conceptuales y los antecedentes políticos de la noción de democracia participativa, que terminaría consagrándose en la Constitución de 1999. A este respecto, la autora identifica cinco fuentes clave del enfoque participativo, entre los que incluye el pensamiento social de la Iglesia católica, las doctrinas de participación promovidas por sectores progresistas de Copei, la introducción de la experimentación participativa por algunos sectores de la izquierda venezolana, las proposiciones de reforma institucional elaboradas por la Comisión de Reforma del Estado (Copre); y el contenido de la fallida reforma constitucional impulsada por el Congreso durante la década de los noventa.

En particular, la creación de la Copre en 1984, constituyó una de las principales respuestas del liderazgo político ante las crecientes manifestaciones de desafección social. Las recomendaciones formuladas abarcaron un amplio conjunto de sectores, incluyendo el sistema electoral, los partidos políticos, el poder judicial, la administración pública y la estructura territorial del Estado.

Con respecto a la descentralización política, los planteamientos se guiaron por un doble propósito: acercar el poder y la toma de decisiones a los ámbitos

³ Rey menciona tres grandes condiciones para el funcionamiento efectivo del sistema: la abundancia de recursos petroleros, el mantenimiento de bajos niveles de demandas sociales y la existencia de organizaciones con capacidad de agregar intereses y altos niveles de legitimidad. Por influjo de lo que Maingón (2006) denomina la “triple crisis”, de legitimidad, institucionalidad y representatividad, estas condiciones fueron progresivamente superadas a partir de la década de los ochenta.

regionales y locales, y mejorar el funcionamiento del Estado, propiciando mayores niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Mascareño, 1990).

Aunque inicialmente los aparatos partidistas se mostraron reacios a adoptar estos cambios, el proceso de tramitación legislativa se allanó a partir de 1988 como una forma de “oxigenar” el escenario político, colocado bajo una creciente presión social. Reformas clave como la creación de la figura del alcalde y su sometimiento a elección popular, la elección directa de los gobernadores de estado, la introducción de un sistema mixto en la elección de los cuerpos colegiados y la aprobación de un marco legal para la transferencia de competencias hacia los entes subnacionales, crearon condiciones políticas e institucionales para revitalizar la gobernanza local (Penfold, 2009).

Con la primera elección directa de alcaldes, en 1989, pequeños partidos y liderazgos locales obtuvieron por primera vez representación institucional. Tal fue el caso del partido La Causa R en el municipio Caroní del estado Bolívar, en donde se puso en práctica un pionero modelo de gestión participativa del presupuesto municipal, similar en muchos aspectos al emblemático *orçamento participativo* de Porto Alegre (García-Guadilla y González, 2000).

Aunque otras experimentaciones participativas⁴ se ensayaron en distintas localidades del país durante la década de los noventa del siglo xx, la incapacidad de los liderazgos emergentes de fraguar un arreglo institucional fundamentado en estas nuevas reglas, junto al agravamiento de la crisis política nacional, condujo a que el avance de la descentralización administrativa y financiera fuera parcial y errático (Penfold, 2009; D’Elía, 2010). En ese sentido, D’Elía advierte que si bien se verificaron cambios positivos en el desarrollo institucional de muchos gobiernos subnacionales, el avance fue desigual y estuvo limitado por la reproducción de lógicas centralistas y hegemónicas.

En este contexto, la emergencia de Hugo Chávez como líder antisistema, partidario de convocar una Asamblea Nacional Constituyente para reconstruir el

⁴ Tales son los casos de la experiencia del propio partido La Causa R, bajo el mandato de Aristóbulo Istúriz como alcalde de Caracas (1993-1995), así como el Sistema de Participación del estado Miranda, iniciado en 1996, en una gestión estatal del partido Copei.

sistema político, capitalizó el fuerte descontento social acumulado y desplazó las opciones reformistas que postulaban un cambio más moderado e incremental.⁵

Marcada por la polémica, la Constitución de 1999 ha sido objeto de múltiples y divergentes interpretaciones, debido a las tensiones institucionales abiertas entre, por un lado, su carácter fuertemente presidencialista y antipartidos y, por el otro, su apuesta por la democratización del Estado y la sociedad.⁶

El nuevo marco constitucional recogió buena parte de las recomendaciones elaboradas por la Copre (Delgado, 2008), definiendo al régimen político como una “democracia participativa y protagónica” (Art. 6) y catalogando la estructura territorial del Estado como “federal descentralizada” (Art. 4). El texto constitucional le otorgó a la participación el carácter de principio transversal del modelo de Estado democrático y social de derecho y de justicia (Núñez Navas, 2003). En línea con esto, la norma incorporó un conjunto amplio de mecanismos y dispositivos institucionales para el ejercicio integral del derecho a la participación en los asuntos públicos, concebido como un medio para el logro del pleno desarrollo individual y colectivo (Art. 62).

La vinculación conceptual establecida entre la descentralización y la participación se evidencia en la revalorización política que la Constitución otorgó al municipio, definido en el artículo 168 como “la unidad política primaria de la organización nacional”, con personalidad jurídica y autonomía política, administrativa y financiera. Este mismo artículo mandata a los municipios a incorporar participación ciudadana en sus actuaciones “en forma efectiva, suficiente y oportuna”, convirtiendo al espacio local en la instancia política privilegiada para la práctica participativa.

La Constitución también imprime un carácter estratégico a la gestión local, al asignarle como atribuciones de primer nivel “la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios (...) y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de

⁵ Las candidaturas de Henrique Salas Römer, Irene Sáez y Claudio Fermín surgían de la descentralización y se respaldaban en gestiones locales y regionales presentadas como exitosas.

⁶ Penfold (2009) califica al sistema político establecido en la Constitución como un “sistema de altas ganancias de poseer el poder”, debido a la fuerte concentración de atribuciones en la Presidencia de la República, y rastrea en esta variable el origen de la lógica de conflicto y polarización política establecida.

la comunidad” (Art. 178). El artículo 184 agrega la variable de la gobernanza descentralizada a este nuevo modelo de municipio, promoviendo la conformación de dinámicas colaborativas de gestión, articuladas en torno a la transferencia del manejo de servicios a “las comunidades y grupos vecinales organizados”.

El dispositivo institucional en el que se materializa este modelo de gobernanza local participativa y descentralizada es, precisamente, el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), creado en el artículo 182 como un cuerpo colegiado “presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada”. En la Exposición de Motivos se puntualiza el carácter estratégico del CLPP, subrayando como su objeto “la planificación, coordinación y cooperación en la definición y ejecución de las políticas públicas”.

En buena medida, el planteamiento constitucional del CLPP responde a la idea de participación como componente principal de una estrategia de optimización de la democracia representativa. Como se verá más adelante, el viraje político-ideológico que aplica el chavismo a partir de 2007 se refleja, entre otras cosas, en la sustitución de la tesis democrático-participativa por nociones más o menos vagas de democracia directa, planteadas bajo términos como Poder Popular y Estado Comunal (López Maya, 2011b).

En la conceptualización original del CLPP influyó de manera decisiva el contexto intelectual imperante en América Latina a finales de la década de los noventa del siglo xx, marcado por un creciente consenso acerca del fracaso del pensamiento ortodoxo y los programas de ajuste estructural. Frente a la tesis mercadocéntrica del Estado mínimo, el influjo de los enfoques neoinstitucionales allanó el ascenso de una visión más compleja sobre la gestión pública, cuyos planteamientos principales pasaron a formar parte de una nueva agenda programática en la región latinoamericana (Banco Mundial, 1997; CLAD, 1998). El CLPP es una manifestación de la convergencia institucional de elementos clave de esta nueva agenda como la participación ciudadana, la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local.

En primer lugar, la revalorización de la participación como atributo distintivo de la democracia se inscribe en lo que autores como Cunill Grau (1991) denominan la crisis de la representación. Este fenómeno se expresa en el deterioro de la capacidad de las instituciones representativas para asegurar la transformación efectiva

de las preferencias ciudadanas en decisiones políticas. En este marco, ha adquirido fuerza la tesis normativa de la “democracia participativa”, concebida como una solución de integración entre los modelos tradicionales de la democracia directa y la democracia representativa, intentando combinar sus instituciones para corregir tanto las desviaciones elitistas de la representación pura como la inviabilidad física y la inconveniencia práctica del gobierno directo (López Maya, 2011a).

Relacionado con el debate sobre la participación, la noción de descentralización política ha emergido unida a tres grandes fenómenos: la expansión de la democratización política, la proliferación de las identidades regionales y la crisis del modelo de Estado centralizado (Campbell, 2010). En América Latina en particular, el despliegue de la descentralización se ha fundamentado en los imperativos del proceso de democratización (Mascareño, 2010), respondiendo a una lógica política marcada por la ausencia de una agenda estratégica y la generación de resultados parciales, limitados y en muchos casos contradictorios (Berthin, 2012).

Al respecto, Hernández-Bonivento (2011) advierte que el avance formal de la descentralización en América Latina no ha estado acompañado suficientemente por el desarrollo de capacidades y competencias estratégicas en el ámbito local. Este debate se inscribe precisamente en la noción de “gobernanza”, concebida por Mayntz como “una forma de gobernar más cooperativa” (2001, p. 9) y definida por Blanco y Gomà (2003, p. 5) en términos más amplios como “un modelo de regulación colectiva basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios”.

Autores como Brugué y Gomà (1998) y Blanco y Gomà (2003) subrayan las implicaciones de este cambio de modelo gubernativo para las gestiones locales, las cuales enfrentan el paso de un marco de políticas públicas caracterizado por agendas simples, roles estrictamente operativos y estilos de gestión administrativistas a un nuevo marco de agendas más complejas, roles más estratégicos y estilos más relacionales.

En línea con este cambio de entorno, la adopción de la noción de desarrollo local puede reconocerse como un intento por abarcar un amplio conjunto de prácticas territoriales desarrolladas frente al desafío del ajuste y la reestructuración productiva, consecuencia del avance de la globalización y del ascenso del paradigma industrial “posfordista” (Furlán, 2010). Alburquerque (2004) identifica ocho bases fundamentales de las iniciativas de desarrollo local, entre las cuales resalta

la movilización y participación de los actores locales en la toma de decisiones, la proactividad del gobierno local, la existencia de equipos de liderazgo en la localidad y el desarrollo de una institucionalidad propicia.

LAS INSTITUCIONES Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL: LAS COMPLEJIDADES DEL CAMBIO Y LA INNOVACIÓN

Autores como Caballero y Dolores (2010) han utilizado la expresión “el retorno de las instituciones” para referirse a la renovada relevancia de las variables institucionales en la agenda de investigación en ciencias sociales.

Bajo una perspectiva socioorganizacional, Salvador (2001, p. 2) define las instituciones como “un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento”. De acuerdo con este autor, son cuatro los tipos de condicionantes que las instituciones introducen: 1. Normativos, definiendo el comportamiento apropiado. 2. Regulatorios, pautando los comportamientos requeridos, permitidos y prohibidos. 3. Históricos, referidos al peso de las decisiones previas en la configuración organizacional, especialmente aquellas adoptadas en las etapas iniciales y 4. Cognitivos, orientando el sentido y significado que se le puede atribuir al comportamiento.

Una diferenciación clave en el esquema de análisis neoinstitucional introduce North (1993) al advertir que los marcos institucionales están conformados tanto por elementos formales como informales. La tensión entre estos dos tipos de restricciones refleja la complejidad del cambio institucional, el cual implica no solo una modificación nominal de las reglas, sino una alteración real de las prácticas efectivamente aceptadas y ejecutadas. En ese sentido, existe consenso en que el cambio y la innovación institucional son fenómenos multidimensionales y complejos, de naturaleza estrictamente incremental.

La complejidad del cambio institucional ha dado lugar a que se elaboren distintas teorías explicativas. Caballero y Dolores (2010) agrupan estos aportes teóricos en cuatro grupos: las teorías de acción colectiva subrayan que los cambios son adelantados a través de procesos centralizados por entidades políticas colectivas, por cuyo control luchan diversos grupos; las teorías evolutivas sugieren

que las transformaciones surgen de elecciones no coordinadas de muchos actores independientes; las teorías mixtas combinan elementos de diseño centralizado y aspectos evolutivos, analizando la interacción entre mecanismos espontáneos e intencionados a la luz de la relación entre las normas formales e informales; y, finalmente, las teorías del equilibrio apuntan que los cambios surgen de alteraciones en las expectativas sociales.

En los ámbitos organizativos, la incertidumbre que rodea los cambios institucionales suele dar pie al fenómeno del isomorfismo, caracterizado por la adopción de modelos institucionales aceptados y consolidados en entornos de referencia. Asociado al isomorfismo, otro concepto clave del cambio institucional es el de *decoupling* o desacoplamiento. Se trata del desajuste producido por la contradicción entre la naturaleza de alguna innovación institucional y los valores y lógicas dominantes en el contexto institucional en el cual aquella se intenta introducir (Salvador, 2001).

En este marco teórico, el diseño institucional de las innovaciones se percibe como un asunto complejo, de resultados abiertos. En ese sentido, Fukuyama (2004) advierte de las dificultades del diseño institucional, mencionando entre otros factores la inexistencia de normas de validez universal, las limitaciones en la racionalidad de los actores y la incertidumbre sobre el funcionamiento de las instituciones formales en distintos entornos.

En un análisis sobre el diseño institucional de las innovaciones participativas en la provincia de Barcelona (España), Salvador y Ramió (2012) llaman la atención sobre el poco interés que se ha prestado al análisis del diseño institucional de las prácticas de participación. Al respecto, señalan que son dos las variables clave para analizar el diseño institucional: en primer lugar, el propio modelo del diseño, en función de sus características y rasgos institucionales y organizativos más destacados; y en segundo lugar, la naturaleza y características del encaje de la nueva institución en el contexto institucional preexistente y las dinámicas de funcionamiento preestablecidas.

Los autores señalan que el criterio más aceptado acerca del buen diseño institucional tiene que ver con su valor normativo, es decir, con su capacidad para cambiar o influir las conductas de los actores implicados. En ese sentido, y siguiendo a Goodin, los autores mencionan cuatro principios clave del buen diseño: 1. La revisabilidad, en el sentido de flexibilidad. 2. La robustez, referida

al logro de una adaptación controlada y predecible. 3. La sensibilidad a la complejidad de las motivaciones, entendida como la capacidad para reconocer e integrar la diversidad de intereses que pueden mover la conducta de los agentes y 4. La variabilidad, como margen de maniobra para mejorar los arreglos y alcanzar el aprendizaje institucional.

A partir de este marco conceptual es posible sostener la tesis de que parte de las deficiencias y limitaciones evidenciadas por el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) como innovación participativa tienen que ver con su incapacidad para establecer un diseño institucional que alineara el funcionamiento de la instancia y de sus agentes involucrados con el marco normativo establecido en la Constitución, frustrando la realización práctica del modelo de gobernanza local participativa y descentralizada.

Mediante el análisis de los distintos instrumentos jurídicos elaborados para regular y organizar el funcionamiento de los CLPP, es posible identificar las lógicas normativas dominantes en el diseño institucional de la instancia, inicialmente vinculadas a la tesis de la democracia participativa pero progresivamente replanteadas en función de un régimen cuasidirecto de gobierno “popular” o “comunal”. En este sentido, la revisión del marco jurídico permite evidenciar la progresiva adopción de rasgos de recentralización, uniformización y burocratización, opuestos abiertamente a las nociones de autonomía, pluralidad y flexibilidad postuladas en el mandato constitucional.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL CLPP: UNA REVISIÓN LEGISLATIVA

La Constitución de 1999 fijó en sus disposiciones transitorias un plazo máximo de dos años para que se sancionara la legislación relativa a las materias constitucionales. Tanto la Asamblea Nacional como el Presidente de la República, habilitado por ley especial, emprendieron una intensa labor legislativa que, sin embargo, dejó de lado asuntos clave como el régimen político municipal.

Desde mediados del año 2000 distintos actores políticos y sociales, amparados en el mandato constitucional, comenzaron a impulsar en distintas zonas del país la constitución de los consejos locales de planificación pública (CLPP). Sin embargo, estas iniciativas fueron desautorizadas por la Asamblea Nacional bajo

el principio de la potestad legislativa, argumentando que primero debía aprobarse la ley nacional,⁷ para que luego los municipios pudieran elaborar sus ordenanzas y proceder a la creación de los consejos (Fermín y otros, 2002).

Esta ley fue finalmente elaborada y sancionada por la Asamblea Nacional en junio del año 2002, siendo posteriormente objeto de reformas sustantivas e instrumentales en los años 2006, 2010 y 2013, esta última promulgada en el año 2015.

En la literatura sobre el tema, distintos autores han coincidido en resaltar las expectativas positivas generadas originalmente por el CLPP, subrayando su carácter de institución clave para la materialización del régimen democrático-participativo, así como su potencial para democratizar la toma de decisiones locales, fortalecer a nivel político e institucional los gobiernos municipales e incrementar su capacidad de incidencia sobre el desarrollo y el bienestar de las comunidades (López y Gamboa, 2001; Fermín y otros, 2002; Calderón, 2005; López y Añez, 2005; Landáez y Quijada, s/f; Romero, 2014).

Sin embargo, al cabo de tres lustros de su creación por vía constitucional, son comunes los señalamientos sobre la frustración de estos potenciales y la incapacidad del CLPP de consolidar un nuevo modelo de gobernanza local participativa y descentralizada. A este respecto, las diferencias estriban en torno a la variable causal que se considera principal. Mientras Maingón (2005) advierte que, desde su proposición inicial, el CLPP contuvo visos de recentralización e intenciones de captura de la participación por parte del Ejecutivo nacional, Romero (2014) suscribe la tesis de que, más que su diseño original, orientado hacia la descentralización y la participación, fueron las sucesivas reformas que sufrió posteriormente las que alejaron al CLPP de sus propósitos. Por su parte, González Marregot (2014) agrega que las reacciones de menosprecio, temor y desinterés que hacia el CLPP se generaron entre autoridades y comunidades locales influyeron en que se dificultara y bloqueara su aprovechamiento pleno.

La hipótesis que se maneja en este trabajo entronca con estos planteamientos, poniendo el énfasis en las características del diseño institucional del CLPP. Los instrumentos jurídicos elaborados para regular esta instancia han respondido a

⁷ Mascareño (2007) considera que la nueva Constitución mantuvo, en realidad, un espíritu centralista, al supeditar la legislación sobre la autonomía municipal al marco de normas nacionales.

lógicas normativas no solo diferentes, sino opuestas, vinculadas a los distintos momentos del proyecto político chavista, y han contenido fallas, deficiencias y manipulaciones que han erosionado la capacidad de esta instancia de alcanzar los propósitos y objetivos para los cuales fue originalmente creada.

La evolución del diseño institucional, plasmada en las sucesivas reformas, evidencia la sustitución progresiva del modelo de gobernanza local participativa y descentralizada, y sus atributos de autonomía, pluralidad y flexibilidad, por otro modelo, caracterizado por la recentralización, la restricción ideológica y organizativa de la participación, y la burocratización. Como reiteradamente señala López Maya (2011b), estos cambios expresan el abandono gubernamental del modelo de democracia participativa y su reemplazo por prácticas políticamente condicionadas de democracia directa, centradas en el control y la estandarización socioorganizativa.

Para efectos del análisis comparativo de los distintos momentos del diseño institucional, se considerarán tres variables principales, expresadas en cinco dimensiones. Estas variables tienen que ver con atributos centrales del modelo de gobernanza implicado por el CLPP y son: en primer lugar, el nivel de autonomía del CLPP como instancia municipal; en segundo lugar, el grado de pluralidad y apertura de la participación; y en tercer lugar, el nivel de flexibilidad estructural y organizativa de la instancia. Estas variables serán analizadas a través de cinco dimensiones:

1. Los principios y valores políticos, como marco normativo
2. La definición y objeto, es decir, el marco conceptual
3. Las funciones, el marco funcional
4. La composición y estructura, el marco normativo
5. Los mecanismos de funcionamiento, el marco operativo

Ley del año 2002: autonomía municipal, participación plural profesionalizada y flexibilidad organizativa

La ley promulgada en junio de 2002 se caracteriza por darle un diseño muy genérico al CLPP, ofreciendo un amplio margen de discrecionalidad a la legislación y reglamentación municipal. Las sucesivas reformas recortarán progresivamente este margen.

El diseño institucional correspondiente a este momento legislativo puede ser caracterizado por tres atributos principales. En primer lugar, el apego al marco normativo constitucional, especialmente en lo referido al resguardo de la autonomía municipal y la convergencia en el CLPP de los procesos de participación, descentralización, gobernanza y desarrollo local. En segundo lugar, el establecimiento de un modelo de participación mixto, caracterizado por la pluralidad y la apertura, aunque limitadas por requisitos exigentes de organización y profesionalización. En tercer lugar, la amplitud en la definición de la estructura organizativa y los mecanismos de funcionamiento del CLPP, remitidos a las normas legales y reglamentarias de ámbito municipal para su ajuste flexible a las condiciones locales.

Junto a esto, resulta patente la intención –imperfectamente materializada– de fortalecer políticamente al CLPP, asignándole un conjunto relevante de funciones en materia de coordinación e intentando asegurar la convivencia institucional armónica con el alcalde, a la vez que ofreciendo posibilidades para el desarrollo de vínculos propios con las comunidades locales y los entes públicos y privados.

La definición del propio objeto de la ley recalca que la norma solo establece “bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública” con la intención, de orden técnico-instrumental, de “hacer eficaz su intervención en la planificación (...)”, (Art. 2).

De entrada, se establece el doble carácter del CLPP: como órgano participativo del municipio y como instancia municipal del Sistema Nacional de Planificación. De este modo, se plantea la tensión entre los principios de autonomía municipal y de coordinación intergubernamental que conviven en la instancia. En este primer momento, el arreglo privilegia el carácter autónomo de los municipios, precisando que cada CLPP deberá responder “a la naturaleza propia del municipio” y promover “una tipología de municipio atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes” (Art. 2).

En este primer instrumento legal se remite la materia de los valores y principios al marco normativo ofrecido por la Constitución, con lo cual se evita entrar en tensión con los principios constitucionales.

En cuanto a la definición y objeto del CLPP, se resalta la naturaleza técnica de la instancia, concebida de manera muy general como “el órgano encargado de

la planificación integral del gobierno local” (Art. 2). Sin embargo, el artículo 1 atempera la exclusividad de dicha responsabilidad, señalando que su “intervención en la planificación” deberá realizarse “conjuntamente (...) con el gobierno municipal respectivo y el concurso de las comunidades organizadas”. El propósito general alude a la convergencia de la participación y la descentralización en el CLPP, apuntando a “lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos”.

En cuanto a las funciones, el artículo 5 establece un amplio conjunto de responsabilidades políticas y técnicas que, por sus características, pueden dar lugar tanto a dinámicas cooperativas como conflictivas con los alcaldes y ejecutivos municipales.

El rol más destacado del CLPP se refiere a la cooperación y coordinación en la gestión municipal. Este es el caso relativo a procesos de planificación clave como el Plan Municipal de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Urbano Local, el Plan de Inversión Anual y el Plan de Seguridad Local de Bienes y Servicios, en torno a los cuales el CLPP asume el rol de canalizador de la participación ciudadana, contribuyendo a recopilar y elaborar propuestas, orientar su formulación hacia las necesidades sociales y controlar su ejecución.

Del mismo modo, el CLPP recibe atribuciones de asistencia técnica y gerencial en la formulación de planes y políticas públicas municipales, entre las que se incluyen la elaboración de un mapa de necesidades y un banco de proyectos y recursos, así como la formulación de estudios técnicos sobre distintos programas, proyectos e iniciativas (incluyendo el estudio para la fijación de los emolumentos de los altos funcionarios del municipio) y la preparación de información sobre asuntos locales.

Otro rol clave asignado al CLPP es el de promotor de la participación, organización y control social, procurando integrar en sus labores la diversidad de organizaciones sociales existentes en el municipio. Del mismo modo, tiene intervención en el desarrollo de la descentralización de competencias y recursos hacia y desde el municipio, emitiendo opinión sobre las transferencias desde el Poder Público Nacional y Estatal e impulsando las transferencias hacia las comunidades organizadas.

Esta faceta de articulador de relaciones con otros entes se extiende a actores como el sector privado –con el cual impulsará la celebración de acuerdos y facilitará la cooperación “equilibrada” en función del “desarrollo local”–, los otros niveles del Sistema Nacional de Planificación –frente a los cuales promoverá programas y coordinará proyectos de inversión–, otros CLPP –con los cuales afinará el desarrollo de mancomunidades– e instancias municipales como el Consejo de Derechos del Niño. La amplitud del margen de relaciones que puede establecer el CLPP se explicita en el numeral 11, en el que se le habilita para proponer medidas jurídicas, administrativas y financieras al Gobierno nacional, estatal o municipal que sean requeridas para el cumplimiento de sus fines institucionales.

Estas amplias atribuciones, sumadas a las posibilidades de vinculación directa tanto con las comunidades locales como con actores públicos y privados, hacen del CLPP una instancia políticamente muy relevante, con posibilidades institucionales para influir, limitar o inhabilitar la gestión del alcalde. Como reconocimiento a esta situación, en la composición y el funcionamiento del CLPP se ofrece un elevado margen de influencia al alcalde, de manera de alinear su voluntad política con el desarrollo de la nueva instancia.

El CLPP está conformado, según el artículo 3, por el alcalde, en condición de Presidente, los concejales del Concejo Municipal, los presidentes de las juntas parroquiales y el o los representantes de las organizaciones vecinales de las parroquias, de las organizaciones de la sociedad organizada, por sectores, y de las comunidades o pueblos indígenas, donde corresponda.

La norma establecida busca asegurar proporcionalidad entre los miembros oficiales y los representantes sociales como mecanismo de prevención, tanto frente a los riesgos de captura por parte de las autoridades municipales como a las posibilidades de conversión de la instancia en foco de perturbación y conflicto contra la gestión municipal. Por ello, se exige que la representación social sume la misma cantidad más uno que el grupo conformado por alcalde, concejales y presidentes de juntas parroquiales. Del mismo modo, se separan los períodos de elección de los miembros para reducir las posibilidades de interferencia: mientras que los miembros institucionales mantienen el período de cuatro años propio de sus cargos, los representantes vecinales y sectoriales tienen plazos de dos años, sin posibilidades de reelección establecidas.

La participación ciudadana en el CLPP se caracteriza por su carácter mixto (territorial y sectorial), con rasgos propios de la profesionalización participativa, alineados con el tipo de funciones que debe asumir el CLPP. En ese sentido, se enfatiza la condición “organizada” de los que concurren al CLPP, tanto en la representación sectorial o temática como en la representación territorial. Del mismo modo, al darle la condición *ad-honorem* a las funciones del CLPP y omitir disposiciones presupuestarias para cubrir los gastos operativos de los representantes, se restringe directamente el universo posible de participantes, favoreciendo el ascenso de una representación profesional y/o la captura indirecta de la instancia por parte del alcalde. Estos visos elitistas en la representación ante el CLPP quedan en evidencia también en los requisitos solicitados para poder postular representantes, lo cual deberá hacerse “por intermedio de una organización civil creada de acuerdo a la ley”, la cual deberá estar inscrita en el registro, contar con estatutos y presentar libro de actas y nóminas de miembros (Art. 9).

Para compensar estas orientaciones representativistas, la norma establece restricciones a la discrecionalidad del CLPP, como la obligación de que los proyectos que sean considerados hayan sido previamente aprobados por la asamblea del sector o zona respectiva (Art. 11).

La ausencia de reelección, que puede generar restricciones al control de los representantes elegidos por parte de sus electores, es compensada, sin embargo, con otras disposiciones como el establecimiento de la figura de la revocatoria del mandato y la obligación de mantener vinculación con la comunidad organizada y entregar la información que soliciten.

En cuanto a las disposiciones sobre la elección de los representantes (Art. 4), se prioriza la modalidad asamblearia, excepto en los municipios y parroquias que por su densidad poblacional requieran otro tipo de elección. Aunque se remite a la ordenanza municipal la organización de los sectores y la definición detallada de los mecanismos electorales, en la ley se establecen tres esquemas diferenciados según el tipo de representante: para los vecinales, la elección se realiza en asamblea de “las comunidades organizadas que hacen vida en el ámbito parroquial”; para los sectoriales, la asamblea reúne a “las comunidades organizadas del sector respectivo”; y para los indígenas, la elección responderá a “sus usos y costumbres, y con sus organizaciones legalmente constituidas”.

Es destacable que en este instrumento legal se plantee por vez primera la figura de los “consejos parroquiales y comunales” (Art. 8), calificados como “centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”. Al CLPP se le asigna la responsabilidad de promover la red de estos consejos, sin embargo, los mismos aparecen sin vínculos explícitos con las organizaciones vecinales y de la sociedad organizada, legítimos representantes ante el CLPP.

El diseño institucional es muy genérico y abierto en la definición de la estructura organizativa del CLPP. En este aspecto, solo se especifica la creación de la Sala Técnica, dependiente de la Alcaldía, conformada por concurso público y responsable del manejo del registro de organizaciones, la Unidad de Proyectos y la información sobre el control de gestión. El grueso de los componentes estructurales y organizativos es remitido a la legislación y reglamentación municipal.

En cuanto a los mecanismos de funcionamiento, la norma ofrece señales contradictorias: por un lado, el plazo mínimo obligatorio para sus reuniones es un trimestre, mientras que, por el otro, facilita la convocatoria –realizable por el alcalde o por el 30% de los miembros– y coloca como criterio de adopción de decisiones la mayoría calificada, relativamente asequible. En cuanto a la instalación, se encomienda al alcalde tomar previsiones presupuestarias (Art. 21) y se le fijan sanciones pecuniarias de entre 1 mil y 2 mil unidades tributarias, aplicadas por la Contraloría Municipal, en caso de no poner el CLPP en funcionamiento en un plazo de ciento veinte (120) días de vigencia de la ley.

Ley del año 2006: primeros trazos de recentralización, restricción de la participación y burocratización organizativa

La reforma de la Ley del CLPP aplicada por la AN en el año 2006 se inscribió en el replanteamiento del modelo de democracia participativa alrededor de la figura del consejo comunal (CC).

Esta reforma abarcó aspectos sustantivos e instrumentales del CLPP, modificando el diseño institucional en sus aspectos centrales. En primer lugar, en el marco de principios y valores se verifican las primeras manifestaciones de recentralización. Aunque en términos generales se mantiene el principio de autonomía municipal, la garantía del CLPP como expresión de las particularidades de cada

municipio se limita, evidenciándose un reforzamiento del rol de la instancia como articulador de los municipios a las directrices y orientaciones del Sistema Nacional de Planificación, en el que ahora se incorpora el nivel comunitario. Del mismo modo, la noción de “desarrollo local” se carga normativamente con atributos como “endógeno”, mientras las estrategias de descentralización de competencias y servicios se limitan al apuntar como sujeto principal al consejo comunal.

En segundo lugar, el modelo de participación planteado se caracteriza por uniformar y colocar nuevos filtros al acceso, privilegiando una modalidad organizativa territorial específica –los consejos comunales– y supeditando la participación sectorial al registro en la propia Secretaría del CLPP, con requisitos institucionales y organizativos igual de exigentes a los planteados en la ley de 2002. El rol central otorgado al CC como articulador de la participación expresa no solo la restricción de la pluralidad, sino la manifestación de una deriva recentralizadora y un intento expreso de captura de la participación, consecuencia de la supeditación de la legitimidad del CC al reconocimiento y registro en el Ministerio respectivo.

En tercer término, este diseño avanza significativamente en la burocratización del CLPP mediante la complejización organizativa y funcional de la instancia bajo un modelo muy similar al de las entidades parlamentarias. Esta estructura se alinea con la expansión de las atribuciones del órgano y su creciente superposición con funciones y responsabilidades del Ejecutivo municipal.

En ese sentido, es visible un reforzamiento del CLPP como institución municipal, asumiendo nuevas y más concretas funciones que de algún modo se superponen, duplican y rivalizan con el campo de gestión de los alcaldes, elevando su capacidad de intervención en procesos estratégicos locales e introduciendo incentivos para la generación de conflictos interinstitucionales. En línea con esto, modificaciones como la ampliación del número de consejeros, la reforma de las reglas de elección, la creación del cargo de vicepresidente, la prohibición de que funcionarios públicos ocupen estos cargos y la elevación del umbral decisorio a dos tercios de los votos, apuntan a reducir el nivel de influencia y control del alcalde y las autoridades municipales sobre la instancia, lo que se acompaña con disposiciones más precisas para que los alcaldes cumplan con las decisiones del CLPP.

Con respecto al marco normativo, la reforma no introdujo mayores modificaciones, aunque dejó colar los primeros visos recentralizadores, determinando, por

ejemplo, una serie de lineamientos estratégicos sobre los cuales debería operar la articulación de la actividad de planificación del CLPP con “los planes comunales, estadales y nacionales”, incluyendo entre estas áreas “la economía local, fomento de la producción y desarrollo endógeno”, el ordenamiento territorial, el desarrollo social e institucional y la participación ciudadana, entre otras.

La definición y objeto del CLPP se amplía y precisa al concebirse no solo como el órgano encargado de la planificación integral del municipio, sino “de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación” (Art. 2). En este sentido, se suprime la mención sobre la correspondencia del CLPP al tipo de municipio, a la vez que se subraya la relevancia de esta instancia en el aseguramiento de la coordinación del Sistema Nacional de Planificación y la necesidad de articular con el ámbito comunal o comunitario, representado por los consejos comunales.

El marco de funciones del CLPP también es modificado en la reforma. En primer lugar, se amplifica su papel en la planificación municipal, asumiendo responsabilidades en todas las etapas del Plan Municipal de Desarrollo y la coordinación de la participación ciudadana en el novedoso proceso de diagnóstico y presupuesto participativo. En este sentido, la legislación incorpora un título referido a la “Participación Ciudadana en el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal”, precisando taxativamente la obligación de someter estos instrumentos de gestión clave a la discusión y aprobación vinculante del CLPP. Junto con esto, se le atribuye la responsabilidad vinculante de dar aprobación previa a los proyectos que deben ser presentados para la obtención de recursos nacionales como el Fides y la LAEE.

Adicionalmente, se incorporan nuevos ámbitos de acción como la formación ciudadana en materia de políticas públicas, la promoción del gobierno electrónico y la coordinación en los planes de seguridad y defensa, a la vez que se le imprimen más atributos a su labor de promoción del desarrollo, el cual debe tener un “carácter endógeno y sustentable”.

La supeditación del CLPP a los consejos comunales se refleja no solo en su conformación, sino en las propias funciones, en las cuales se le asigna al consejo comunal el carácter de sujeto privilegiado de descentralización de las competencias

municipales, ordenando al CLPP mantener un registro de los consejos existentes en su jurisdicción, coordinar con ellos el diagnóstico participativo y velar por la articulación del Plan Municipal de Desarrollo con sus respectivos planes comunitarios.

La composición del CLPP es replanteada bajo nuevas coordenadas: junto al alcalde-presidente, los concejales y los presidentes de las juntas parroquiales, se incorporan al CLPP “las o los consejeros de las organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales, y de los pueblos o comunidades indígenas”, cuya participación se amplía para sumar ahora la cantidad de integrantes oficiales más tres.

Además de la asignación de la denominación de “consejeros” en lugar de representantes, la agregación de suplentes, y la asignación de la novísima Vicepresidencia del CLPP, se incorporan definiciones restrictivas del tipo de organizaciones que pueden formar parte de la instancia. Al respecto, las “organizaciones vecinales y comunitarias” son aquellas que agrupan a ciudadanos con intereses y objetivos compartidos, que se articulan e integran al consejo comunal de dicho territorio, para identificar y proponer necesidades, potencialidades, demandas y soluciones colectivas. En cuanto a las “otras organizaciones de la sociedad organizada”, se definen como aquellos grupos sectoriales que reúnen a individuos con actividades comunes en el ámbito municipal, “integradas por sectores sociales, productivos, gremiales o relacionadas con cualquier otro que contribuya al desarrollo del municipio” (Art. 3). La ley especifica no solo la naturaleza de estas organizaciones, sino un criterio de distribución porcentual de los consejeros: 60% corresponderá a consejeros vecinales y comunitarios y 40% a consejeros sectoriales.

Los procedimientos de elección son modificados, asignándole el derecho exclusivo de elección de los consejeros vecinales y comunitarios a la figura del consejo comunal, mientras establece el filtro del registro ante el CLPP para la participación a nivel sectorial. En cuanto a la elección de los consejeros vecinales y comunitarios, esta se produce en Asamblea Parroquial de voceros de los consejos comunales que hayan sido registrados ante la Comisión Presidencial del Poder Popular. La elección será válida con la participación de tan solo el 10% de los CC y con una votación de mayoría simple. En el caso de que el municipio no esté parroquializado, la elección se realizará en una asamblea municipal de voceros de los consejos comunales. En lo atinente a la elección de los consejeros sectoriales, las organizaciones deberán registrarse previamente ante el CLPP y proceder a realizar una asamblea sectorial de todo el municipio. Los consejeros indígenas, finalmente, seguirán siendo elegidos según sus usos, costumbres y tradiciones.

El rediseño de la composición del CLPP cubre también las reglas de elección, al pautar la posibilidad de una reelección para los consejeros (Art. 7) y establecer taxativamente la prohibición de que puedan postularse como tales funcionarios públicos, sean del nivel nacional, estatal o municipal (Art. 8). Del mismo modo, aunque el ejercicio de las funciones sigue siendo formalmente *ad honorem*, se fija una partida para cubrir los gastos de asistencia a las reuniones de los consejeros.

La principal reforma introducida en este diseño institucional tiene que ver, sin embargo, con la estructura del CLPP, la cual sufre un proceso de burocratización que la emparenta a los órganos colegiados de naturaleza parlamentaria. Frente a la apertura y flexibilidad otorgadas por la norma anterior, el artículo 11 precisa que el CLPP está conformado por: un Presidente, que sigue siendo el alcalde; un Vicepresidente, que debe ser electo del seno de los consejeros vecinales, comunitarios y sectoriales; la Plenaria, como instancia superior colegiada; un Secretario, seleccionado fuera del seno del CLPP; una Sala Técnica, integrada al menos por tres miembros, designados por concurso público; y las comisiones de trabajo, como instancias de funcionamiento descentralizado. Cada una de estas instancias es institucionalizada mediante la definición de funciones específicas. Resalta el rol asignado a la Sala Técnica, ahora responsable de asesorar y coordinar técnicamente la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y del Plan de Inversión Municipal, así como hacer seguimiento y control sobre la gestión municipal y asistir a los consejos comunales en la formulación de sus proyectos comunitarios (Art. 20).

Las normas relativas al funcionamiento del CLPP son ajustadas en concordancia con la complejización de la estructura organizativa. En primer lugar, la potestad de convocar la Plenaria se amplía, además del Presidente y el 30% de los miembros, al Vicepresidente, quien además suplirá al Alcalde en sus ausencias y firmará las resoluciones y acuerdos (Art. 22). En segundo lugar, la frecuencia de las reuniones se acorta a una mensual, estableciendo plazos previos de convocatoria de obligatorio cumplimiento (Art. 23). En tercer lugar, el requisito para la toma de decisiones se eleva a una mayoría calificada (dos tercios), agregando que en caso de incumplimiento por parte del Presidente de las decisiones adoptadas los consejeros podrán acudir ante los organismos competentes (Art. 24).

Otra modificación operativa relevante es la asignación a la Secretaría de la responsabilidad de inscribir y registrar a las organizaciones comunitarias, vecinales (Art. 30) y sectoriales (Art. 31), siendo este un requisito esencial para su participación.

Finalmente, en cuanto al régimen sancionatorio, este se extiende, además del alcalde, a los concejales y a cualquier funcionario municipal que desacate lo establecido en la ley, manteniendo el rango de la multa pero adicionando la advertencia de que “será responsabilidad de la Contraloría Municipal hacer cumplir lo establecido” (Art. 29).

Ley del año 2010: centralización, ideologización y subordinación de la participación

La reforma a la ley realizada en el año 2010 se inscribió en la transformación de la institucionalidad política en función del llamado “Estado comunal”, concebido como una “forma de organización político social (...) en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable” (Art. 5). Los principales elementos de este nuevo modelo fueron inicialmente planteados y rechazados en el referendo sobre la reforma constitucional del año 2007, pero fueron luego insertos por vía legislativa, adquiriendo organicidad con las llamadas cinco leyes del Poder Popular,⁸ sancionadas a finales del año 2010.

En su conjunto, estas modificaciones supusieron un cambio en el modelo de organización política establecido en la Constitución. En ese sentido, el Estado federal descentralizado es solapado por este Estado comunal, cuyas instancias territoriales surgen de la elección indirecta y convergen centralizadamente en la Presidencia de la República. La democracia participativa y protagónica, concebida en la Constitución en términos de pluralidad y autonomía como complemento de la representación, es suplantada a su vez por la democracia protagónica revolucionaria, orientada por el fin ideológico de la construcción del socialismo y restringida a modalidades organizativas específicas, impuestas desde arriba como sustitutas de las instancias representativas.

Bajo este marco, el diseño institucional del CLPP es modificado con el objeto explícito de supeditar la participación ciudadana en los municipios a esta nueva estructura ideológica y organizativa. En primer lugar, el principio constitucional

⁸ Las cinco leyes son: Ley Orgánica del Poder Popular; Ley Orgánica de las Comunas; Ley Orgánica de los Consejos Comunales; Ley Orgánica de Contraloría Social; y Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

de la autonomía municipal es subordinado, reduciendo al mínimo el control del municipio sobre el CLPP, indirectamente convertido en un ente centralizado encargado de velar por la articulación del ámbito municipal a las directrices de otras instancias territoriales. En segundo lugar, la captura de la participación se refuerza al someter la mayor parte de los miembros del CLPP a la elección directa o indirecta de los consejos comunales y de otras instancias del llamado “Poder Popular”. Junto a esta restricción organizativa, se aplica una restricción de carácter ideológico, al colocar como principios marco del CLPP los “valores socialistas”. La naturaleza fundamentalmente político-ideológica de esta reforma conlleva el mantenimiento, en general, de la compleja estructura organizativa previamente establecida.

El marco normativo atiende a la “construcción de la sociedad socialista democrática, de igualdad, equidad y justicia social” (Art. 1). En ese sentido, el artículo 3, sobre los principios rectores, redefine el CLPP como “herramienta fundamental para la construcción de la nueva sociedad”, inspirada en la doctrina del Libertador y regida por un largo listado de principios y valores etiquetados como “socialistas”. Entre los lineamientos estratégicos (Art. 4) se somete el impulso a la economía local al “apoyo, constitución y financiamiento de organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal”.

La concepción del CLPP expresa el reforzamiento de la centralización en el marco de la tensión entre la autonomía municipal y la articulación del municipio a los otros niveles de planificación. En ese sentido, se pauta de manera más taxativa que la planificación en el municipio y el diseño del Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales debe realizarse “en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los demás planes nacionales y los planes estatales (...) en articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública” (Art. 2). Este Sistema, en el marco del Estado comunal, se complejiza y pasa a estar integrado por un nuevo quinto nivel correspondiente a las comunas (Art. 5). En línea con esto, se omite la disposición sobre la correspondencia del CLPP a la naturaleza del municipio.

Las funciones del CLPP también sufren cambios vinculados con la supeditación de la instancia a los órganos del Estado comunal. La responsabilidad de articular la planificación y programación de inversiones del municipio con otros niveles de la gestión territorial es ampliada al incorporar instancias como las comunas y los distritos motores de desarrollo. Del mismo modo, se restringen aun más los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios,

los cuales solo pueden realizarse “hacia las comunas, los consejos comunales, las organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal y a las organizaciones sociales” (Art. 13), siguiendo el procedimiento establecido en la ley respectiva. En el proceso de formulación, ejecución y control del Presupuesto y el Plan de Inversión Municipal también adquieren un rol central las comunas, los consejos comunales y las organizaciones del Poder Popular. Las comunas reciben, además, atribuciones como órganos de consulta en la formación de mancomunidades e instancias cogestionarias en el desarrollo del gobierno electrónico.

Por el contrario, al CLPP se le despoja de atribuciones autónomas relevantes y se limita su capacidad de incidir sobre los órganos del Poder Popular. En ese sentido, se suprime la función de llevar un registro de los consejos comunales, ahora plenamente centralizados, se elimina la competencia de elaborar convenios y acuerdos con el sector privado, así como la responsabilidad de realizar el estudio técnico sobre los emolumentos de los altos funcionarios municipales.

Uno de los principales ejes de reforma del diseño tiene que ver con la composición del CLPP, bajo la perspectiva de la sustracción total de la instancia al control del alcalde. El cambio más relevante tiene que ver con la transformación de las juntas parroquiales –cuyos presidentes hasta ahora fueron electos por voto popular en comicios conjuntos con los alcaldes y los concejales– en juntas parroquiales comunales, designadas por votaciones de segundo grado en las que los electores son los voceros de los consejos comunales. De este modo, la representación de estos órganos submunicipales pasa de integrar la membresía institucional, más afin al alcalde, a formar parte de la membresía social, controlada directamente por los consejos comunales.

Adicionalmente, la representación tradicionalmente asignada a la sociedad organizada también es uniformada y capturada por las instancias del Poder Popular. En primer lugar, se incorpora un consejero por cada Consejo de Planificación Comunal (órgano de planificación de las comunas) existente en el municipio. En segundo lugar, los anteriormente denominados consejeros sectoriales y los consejeros indígenas pasan a ser ahora consejeros “por los movimientos y organizaciones sociales”, integrados por campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas, articulados al consejo comunal y registrados ante el Ministerio respectivo. Se omite la posibilidad de incorporar otros criterios sectoriales de participación de acuerdo con la naturaleza específica

del municipio. Finalmente, los previamente denominados “consejeros vecinales y territoriales” se mantienen, aunque ahora como consejeros por parroquia, electos de igual modo por los voceros de los consejos comunales.

Esta configuración le otorga a los consejos comunales un dominio casi pleno sobre la conformación del CLPP. Este rediseño se completa con la eliminación de la norma sobre la proporción, en línea con la intención de reducir al mínimo el peso institucional del alcalde, así como con la supresión de las restricciones a la reelección para los consejeros de los consejos comunales y de los movimientos y organizaciones sociales (Art. 9).

En cuanto a la estructura, no se introducen cambios mayores sobre la burocratización establecida en la reforma anterior. Únicamente, se restringe la designación del cargo de vicepresidente a los consejeros de los movimientos y organizaciones sociales; y la atribución conferida a la Sala Técnica de brindar apoyo técnico se amplía también a las instancias del Poder Popular y a los movimientos y organizaciones sociales.

Los aspectos operativos y de funcionamiento se mantienen en lo sustantivo inalterados. Apenas se introducen cambios menores como el reforzamiento de los vínculos de subordinación de los consejeros hacia las instancias del Poder Popular y los movimientos u organizaciones sociales a través de los cuales fueron electos.

Un último cambio relevante tiene que ver con el régimen sancionatorio por incumplimientos de la norma, en torno a lo cual se agregan posibles sanciones a la Contraloría Municipal en caso de incurrir en omisión en la aplicación de las multas (Art. 30).

Ley del año 2015: la consolidación del CLPP como órgano centralizado de control sobre la gestión local

La última reforma del CLPP es la más acotada, abarcando solo cinco artículos. A pesar de ello, el largo lapso transcurrido entre su sanción por parte de la Asamblea Nacional (agosto de 2013) y su promulgación por el Presidente de la República (junio 2015) pudiera considerarse un indicativo de la relevancia de los cambios introducidos.

Tres características relevantes pueden mencionarse en torno a esta nueva reforma. En primer lugar, el afianzamiento de la centralización mediante la consolidación de la estructura de principios y normas establecida en las reformas anteriores para minimizar el campo de autonomía municipal. Al respecto, se incrementa la amenaza de sanciones sobre los alcaldes para que no evadan la conformación y puesta en funcionamiento del CLPP, cada vez más claramente configurado como un ente de control externo sobre la gestión local. En segundo lugar, la participación del CLPP se modifica cuantitativa pero no cualitativamente: el número de miembros del CLPP se reduce sustancialmente, pero se mantiene la subordinación de su elección a las llamadas instancias del Poder Popular. De este modo, se intenta recuperar la operatividad del Consejo, amenazada por su crecimiento desproporcionado, sin perder el control sobre su composición. En tercer lugar, se comprueba el desinterés por los aspectos de funcionamiento, fundamentalmente inalterados. En ese sentido, el marco normativo, funcional, organizativo y operativo del CLPP se mantiene.

En términos generales, esta reforma intenta corregir de manera punitiva el problema introducido en la estructura de incentivos por la última norma, en la cual se sustrajo al alcalde toda capacidad de incidir sobre el CLPP, reforzando el rechazo y la desconfianza de los gobiernos locales hacia la instancia participativa.

En primer lugar, el cambio en la integración apunta a producir dos efectos: 1. reducir el tamaño de la representación social, especialmente la atribuida a los consejos comunales y los movimientos sociales, reconduciendo el CLPP a una dimensión práctica y 2. darle mayor relevancia a la materia económica.

En ese sentido, en sustitución de un consejero por cada movimiento y organización social, se estipula un consejero “electo de las organizaciones socioproductivas” y un consejero “electo de los movimientos u organizaciones sociales”, precisando que participarán solo las que “contribuyan a la planificación integral y el desarrollo del municipio” (Art. 6). El emplazamiento de este último requisito ofrece al alcalde margen de maniobra en la selección, a diferencia de la norma anterior.

De este modo, la composición nuevamente es redibujada en los siguientes términos: el alcalde; los concejales; un consejero por cada Junta Parroquial Comunal; un consejero del Consejo de Planificación Comunal de cada comuna; un consejero por las organizaciones socioproductivas; un consejero por los movimientos u organizaciones sociales; y un consejero de los pueblos indígenas, donde corresponda. Además, se establece que en los municipios que no tengan parroquia, los voceros

de los consejos comunales de todo el municipio podrán elegir a un consejero, a diferencia de la norma anterior que les habilitaba a elegir a un número de consejeros igual al número de concejales (de 5 a 13, dependiendo de la población municipal).

Junto a la reducción ostensible del número de consejeros, los postulantes al cargo de Vicepresidente se vuelven a ampliar, incluyendo no solo al consejero de las organizaciones y movimientos sociales, sino a los de las juntas parroquiales comunales, los consejos de planificación comunal y las organizaciones socioproductivas e indígenas.

El artículo 7 simplifica los mecanismos de elección de los consejeros, al pautar que los consejeros de las juntas parroquiales comunales y los consejos de planificación comunal serán electos por los miembros de estas instancias de su propio seno, mientras que las organizaciones socioproductivas y los movimientos u organizaciones sociales del municipio se reunirán para elegir a sus respectivos consejeros.

Esta reducción de la representación social es acompañada, sin embargo, de un reforzamiento de las responsabilidades y sanciones aplicables a los alcaldes. El artículo 29 estipula como obligaciones del alcalde no solo cumplir la ley, sino instalar el CLPP a los 90 días de iniciado su período de gestión y presentarle el proyecto de Plan Municipal de Desarrollo en un máximo de 120 días de su instalación. De este modo, el PMD se consolida como el instrumento principal de incidencia vinculante del CLPP sobre la gestión municipal.

El régimen sancionatorio sufre también una relevante modificación, al sustituirse la sanción pecuniaria por “sanciones administrativas, penales y políticas”, incrementando de este modo el nivel de presión ejercido sobre los alcaldes para la puesta en funcionamiento de los CLPP (Art. 30). El trasfondo de esta norma apunta, precisamente, a elevar los riesgos de desatender a los CLPP, abiertamente configurados en entes centralizados para el control de la vida política municipal.

CONSIDERACIONES FINALES

El fenómeno de revalorización del ámbito local ha tenido una de sus expresiones más relevantes en el desarrollo y la expansión de innovaciones participativas en las gestiones locales. El Consejo Local de Planificación Pública representa una

de estas novedades institucionales, introducida en la Constitución venezolana de 1999 como pieza central de un nuevo modelo de gobernanza local participativa y descentralizada. A pesar de las elevadas expectativas que generó, su funcionamiento efectivo ha sido deficiente y su impacto sobre la vida municipal ha sido muy limitado.

Esta brecha puede ser interpretada mediante la revisión del diseño institucional, cuyos principales elementos han sido definidos en la legislación nacional sobre la materia. Las normas para regular la organización y el funcionamiento del CLPP sancionadas en los años 2002, 2006, 2010 y 2015 representan momentos diferentes del diseño institucional. La evolución puede caracterizarse a través de tres tendencias principales: 1. La creciente centralización del CLPP, transformado de una expresión institucional de la autonomía y la diversidad municipal a un órgano externo al municipio, impuesto para controlar la gestión local y asegurar su ajuste a los lineamientos y directrices de otros ámbitos territoriales. 2. La progresiva restricción organizativa e ideológica de la participación, pasando de la apertura y pluralidad aunque con prevalencia de las organizaciones profesionalizadas a la captura plena del impulso participativo por formas organizativas reconocidas por el Gobierno nacional y supeditadas a la construcción del socialismo y 3. Una creciente burocratización del CLPP, sometido a un conjunto de normas, estructuras y procesos propios de las instituciones parlamentarias que limitan su flexibilidad organizativa y reducen su capacidad de ajustarse a la naturaleza de cada municipio.

Si bien las fallas y deficiencias del diseño institucional son relevantes para comprender la incapacidad del CLPP de institucionalizar el nuevo modelo de gobernanza participativa y descentralizada, es esencial entender que tal fenómeno se ha producido en un contexto político marcado por el abandono oficial de la estrategia de democracia participativa –en la cual la participación se postula como complemento de la representación– y su suplantación por un conjunto de prácticas e instancias de democracia cuasidirecta, asociadas con términos genéricos y políticamente manipulables como “poder popular” y “Estado comunal”.

Otro asunto de relevancia, materia pendiente para futuros estudios, es el análisis de la influencia que ha tenido el encaje de esta innovación en el contexto institucional preexistente en los municipios venezolanos, caracterizado por el fuerte dominio de prácticas clientelares, particularistas y representativas a las cuales instancias como el CLPP pudieran servirle de fachada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBURQUERQUE, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, 82, 157-171.

ALLEGRETTI, G. (Comp.). (2011). Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay. [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1LGtNon> [con acceso el 19 de noviembre de 2014]

AROCENA, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Nueva Sociedad, CLAEH, Universidad Católica de Uruguay.

BANCO MUNDIAL. (1997). *El Estado en un mundo en transformación: resumen*. Washington: Autor.

BERTHIN, G. (2012). Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática subnacional en América Latina. En Zaremborg, G. (comp.). *Redes y jerarquías* (Volumen 1: Participación, representación y gobernanza local en América Latina), 35-69.

BLANCO, I. y GOMÀ, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad". *Gestión y Política Pública*, 12 (1): 5-42.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

CABALLERO, G. y DOLORES, M. (2010). Los fundamentos de la nueva economía institucional hacia la economía de los recursos naturales: comunes, instituciones, gobernanza y cambio institucional. [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1KyYfCq> [con acceso el 01 de junio de 2011].

CALDERÓN, E. (2005). Fundamentos de los consejos locales de planificación pública. Módulo II del Programa de Fortalecimiento Técnico de los CLPP. Recuperado de CDROM [con acceso el 12 de octubre de 2012].

CAMPBELL, T. (2010). Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados. En de la Cruz, R., Pineda, C. y Pöschl, C. (Eds.). *La alternativa local: descentralización y desarrollo económico*, 5-39.

CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: Autor.
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453, 24 de marzo.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.908, 19 de febrero.

CUNILL GRAU, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

DELGADO, J. (2008). Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: ideas para su profundización. [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1vFuypa> [con acceso el 11 de marzo de 2013].

D'ELÍA, Y. (2010). En defensa de la descentralización en Venezuela. [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1zyi43F> [con acceso el 11 de marzo de 2013].

FERMÍN, E., MARTÍNEZ, R., ANTÚNEZ, E. y OCHOA, M. (2002). Las nuevas instituciones locales en Venezuela: el Consejo Local de Planificación Pública. Ponencia presentada en el *VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas*, 28 de octubre al 01 de noviembre, Santo Domingo, mimeo.

FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Madrid: Ediciones B.

FURLÁN, J.L. (2010). Una práctica en busca de su teoría: los fundamentos del desarrollo local. Buenos Aires: Celadel, mimeo.

GARCÍA-GUADILLA, M. y GONZÁLEZ, R. (2000). "Formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre." *América Latina Hoy*, 24: 5-17.

GOLDFRANK, B. (2011). Los consejos comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana? *Íconos*, 39: 41-55.

GONZÁLEZ MARREGOT, M. (2014). Consejos locales de planificación pública (CLPP): una oportunidad de participación democrática en riesgo. En González Marregot, M. (ed.). *Impacto de los consejos locales de planificación pública (CLPP) sobre la participación ciudadana en el municipio venezolano*, 53-70.

HARNECKER, M. (2007). *Delegando poder en la gente*. Caracas: El Perro y la Rana.

HERNÁNDEZ-BONIVENTO, J. (2011). “Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: elementos para el estudio de los gobiernos locales en América Latina”. *Circunstancia* (26). [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1DmLh5e> [con acceso el 11 de julio de 2014].

LANDÁEZ, N. y QUIJADA, M. (s/f). Los consejos locales de planificación pública, ¿un nuevo espacio para la participación de las comunidades en los gobiernos locales? [Publicación en línea]. Disponible en <http://bit.ly/1Esq7od> [con acceso el 12 de marzo de 2012].

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.463, 12 de junio.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.591, 26 de diciembre.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.017, 30 de diciembre.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2015). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.184, 03 de junio.

LÓPEZ, M. y AÑEZ, C. (2005). Los consejos locales de planificación pública en Venezuela: una instancia de participación y capacitación ciudadana. *Revista Venezolana de Economía Social*, 10: 114-141.

LÓPEZ, M. y GAMBOA, T. (2001). Democracia y participación en los municipios venezolanos: bases constitucionales, legales y teóricas. *Ciencias del Gobierno*, 10: 77-99.

LÓPEZ MAYA, M. (2011a). *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010): orígenes, leyes, percepciones y desafíos*. Caracas: Centro Gumilla-UCAB. Serie Temas de Formación Sociopolítica, 50.

LÓPEZ MAYA, M. (2011b). Hacia el socialismo del siglo XXI: los consejos comunales, sus cambios conceptuales y las percepciones de los participantes

en Caracas. En Cheresky, I. (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, 221-262.

MAINGÓN, T. (2005). Los consejos locales de planificación pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela? En Cendes (Ed.). *Venezuela, visión plural: una mirada desde el Cendes*, tomo 2: 535-554.

MAINGÓN, T. (2006). Venezuela: deslegitimación y colapso del sistema de partidos. *Temas de Coyuntura*, 53: 45-76.

MASCAREÑO, C. (1990). Bases para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones territoriales. En CLAD (Ed.). *Descentralización político-administrativa: bases para su fortalecimiento*. *Temas de Coyuntura en Gestión Pública*, 3: 44-71.

MASCARENO, C. (2010). *Descentralización y democracia en América Latina: encuentros y desencuentros*. Caracas: Cendes-UCV.

MAYNTZ, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, 21: 9-22.

NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

NÚÑEZ NAVA, R. (2003). La revolución jurídica de la participación ciudadana en la Constitución venezolana de 1999. *Cuestiones Políticas*, 30: 11-25.

PENFOLD, M. (2009). *Dos tradiciones, un conflicto: el futuro de la descentralización*. Caracas: Random House Mondadori.

RAMÍREZ, F. y WELP, Y. (2011). Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. *Íconos*, 40: 11-20.

REGGIO GÓMEZ, B. (2010). Aplicabilidad del presupuesto participativo municipal considerando las instancias del Consejo Local de Planificación Pública y los consejos comunales. Trabajo de maestría no publicado, Caracas, Cendes-UCV.

REY, J.C. (1998). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: UCV.

ROMERO, C. (2014). Consejos locales de planificación pública: ¿oportunidad u obstáculo para la participación ciudadana? En González Marregot, M. (ed.). *Impacto de los consejos locales de planificación pública (CLPP) sobre la participación ciudadana en el municipio venezolano*, 13-22.

SALVADOR, M. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Reforma y Democracia* (20). [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1Q3MfJx> [con acceso el 06 de junio de 2011]

SALVADOR, M. y RAMIÓ, C. (2012). El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso. *Reforma y Democracia* (53). [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1JGOhK8> [con acceso el 07 de marzo de 2015].

SÍNTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. y ALLEGRETTI, G. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation* (8, 2): 9. [Publicación en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/1vpPi8K> [con acceso el 13 de octubre de 2014]