

# Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela\*

## *Social accountability and clientelism: Praxis among Venezuelan communal councils*

Rosángel Álvarez\*\*

Socióloga egresada de la UCV. Magister en Ciencia Política y estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la USB. Profesora e investigadora de la Universidad Simón Bolívar. Pertenece al Grupo de Investigación en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica de la USB

María Pilar García-Guadilla\*\*\*

Profesora Titular, Planificación Urbana y Coordinación de Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar. Investigadora nivel IV PPI. Es coordinadora del Laboratorio y Grupo Interdisciplinario de Investigación en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica (GAUS) de la USB.

Cuenta con un PhD de la Universidad de Chicago y un Posdoctorado en Movimientos Sociales de la Universidad de Londres

### Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la praxis de los consejos comunales (CC) en materia de contraloría social en el período 2006-2010. Se estudian los efectos de la aplicación de la Ley de Consejos Comunales de 2006 en el ejercicio de la contraloría social, encontrando limitaciones jurídicas, tales como: indefinición de la actividad contralora, del ente que controla y de los mecanismos contralores, junto con la falta de formación, capacitación y conocimiento técnico de los miembros de los CC para

### Abstract

The purpose of this paper is to analyze the praxis of the communal councils (CCs) with regard to social accountability since their institutionalization in 2006 until 2010. We have studied the effects of both the Law on Communal Councils (LCC) of 2006 and the Organic Law on Communal Councils of 2009, on social accountability. We have found that some factors accounting for the failure of social accountability of CCs have to do with the legal constraints of the LCC of 2006 such as the ambiguous definition

---

\* Laboratorio de Investigación Interdisciplinario en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica (GAUS), Universidad Simón Bolívar

\*\* Correo electrónico: ros Alvarez@usb.ve

\*\*\* Correo electrónico: mpgarcia@usb.ve

Recibido: 17-10-2011

Aprobado: 02-11-2011

ejercer tal función. Las deficiencias de la estructura institucional para procesar la contraloría social, la inexistencia de mecanismos externos y de sanciones y, en general, la politización de tal función, contribuyeron al fracaso de esta y estimularon el clientelismo y la cooptación política. Se analiza en qué medida la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009 resuelve las limitaciones jurídicas y toma en cuenta los problemas anteriores. Se encuentra que a pesar de que esta ley fue dirigida a resolver las limitaciones de la LCC de 2006 en lo que respecta al ejercicio de la contraloría social, las múltiples limitaciones arriba identificadas, impiden que la función contralora sea efectiva. Además, la creciente politización de los CC ha llevado a que la formación, capacitación y gestión eficiente y transparente no sean consideradas como prioritarias, dando lugar al desarrollo de prácticas clientelares, en que el éxito se mide políticamente según la cantidad de recursos que obtenga el CC y donde la obtención de tales recursos pasa por la cooptación política.

### Palabras clave

Contraloría social; Neoclientelismo; Consejo comunal

of the social accountability task, the absence of a supervisory entity and accountability methods, and the lack of training and expertise of the members of CCs to perform such duties. Other factors are the weaknesses in the institutional structure for assessing social accountability, the lack of sanctions and, in general, the politicization of this activity that stimulated clienteles and cooptation. We have also found that although the LOCC of 2009 aims to resolve the limitations of the LCC of 2006 regarding the implementation of social accountability, this later law does not take into account those problems, thus making social accountability unviable. In addition, the growing politicization of local councils has led to disregard technical training, efficiency and transparent management, as the working mechanisms for CCs. It has given rise to clientelar practices measuring success in terms of the number of resources CCs may obtain, a task that often implies political cooptation.

### Key words

Social accountability; Neo-clientelism; Communal councils

## OBJETIVOS E INTERROGANTES

Los consejos comunales (CC) son organizaciones sociales que fueron creadas en 2006 por iniciativa presidencial con el objetivo de hacer las transformaciones necesarias para concretar la Revolución Bolivariana y, así, arribar al socialismo del siglo XXI. Su objetivo es servir de “articulación de otro conjunto de instrumentos o de mecanismos de participación que han venido naciendo en estos años, como los comités de tierras urbanas, los comités de salud, las mesas técnicas de agua, las de energía y de electricidad, etc. El consejo comunal debe engranar todos esos entes de la participación popular” (Chávez, 2006).

La mayoría de las organizaciones sociales de carácter popular vieron en esta figura la posibilidad de mejorar su calidad de vida y, sobre todo, de resolver las

deficiencias de vivienda y servicios comunales que existen en los barrios populares. Por otro lado, una parte de la clase media organizada en asociaciones de vecinos vio en los consejos comunales el mecanismo para recuperar los espacios locales tradicionalmente defendidos por estas asociaciones y decidió incorporarse al proceso de constituirlos, aunque lo ha hecho más lentamente que los sectores populares.

La actividad principal de los CC, tanto de los sectores populares como de la clase media, ha sido la formulación de proyectos que beneficien a su ámbito territorial con el fin de recibir los recursos que ofrece el Gobierno. Desde la oposición política e, incluso, desde algunos de los voceros progubernamentales, se ha puesto en tela de juicio el manejo directo de los recursos otorgados por el Estado porque ello pudiera estimular el clientelismo y prestarse para la corrupción, ya que no existe la necesaria independencia de la función de contraloría social, la cual es realizada por los propios miembros de los CC.

Una de las críticas más importantes contra los CC sobre su función contralora es la falta de mecanismos legales para el ejercicio de una contraloría autónoma. Se ha cuestionado también su falta de autonomía y la cooptación por parte del Gobierno a través de prácticas populistas y clientelares, la escasa formación y capacitación que tienen para desempeñar las múltiples funciones que se les ha asignado, las prácticas de corrupción y la falta de transparencia a la hora de rendir cuentas de los recursos que se les ha asignado (García-Guadilla, 2008; Álvarez, 2010a). Los CC también han sido criticados por su potencial para excluir a los grupos o clases sociales que no comparten la ideología bolivariana en que estos se fundamentan.

A partir de estas consideraciones de orden conceptual y jurídico, uno de los objetivos de este trabajo es comparar la Ley de los Consejos Comunales (LCC) de 2006 con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) de 2009, con el fin de analizar las limitaciones y las oportunidades que ofrecen dichas leyes para el ejercicio de una contraloría social autónoma y transparente. Otro de los objetivos es analizar la praxis desarrollada en materia de contraloría social para el período 2006-2010 con base en el seguimiento y experiencia de más de una decena de consejos comunales, así como también examinar los efectos del marco jurídico en tales praxis.

Los instrumentos que utilizaremos para analizar y evaluar la contraloría social son de dos tipos: la revisión crítica del marco legal existente a nivel nacional y

local y, sobre todo, la comparación entre la LCC y la LOCC, y las experiencias que se han desarrollado en algunos municipios de área metropolitana de Caracas, las cuales permiten observar las prácticas de contraloría social.

Para analizar la actividad contralora dentro del marco legal se identificaron: el ente que debe controlar y los mecanismos para hacerlo; si existen o no mecanismos de cooptación, populismo y politización de tal función que puedan haber sido estimulados por la LCC o la LOCC, y la medida en que la LOCC resuelve los problemas de la ley anterior.

También se analizó la experiencia y conocimiento técnico que tienen los miembros del CC para ejercer la función de contraloría social; la capacidad de la estructura institucional para procesar la contraloría social y la existencia o no de mecanismos internos de contraloría social; la formación y capacitación de los miembros del CC para ejercer tal función; y la existencia o no de sanciones informales por parte de los miembros de la comunidad o sanciones formales por parte de los organismos institucionales competentes.

Finalmente, se evaluó si los CC son espacios democratizadores que responden a los criterios de transparencia, eficiencia y autonomía en el ejercicio de la contraloría social o si, por el contrario, representan instancias excluyentes y clientelares y cooptadas políticamente donde el ejercicio democrático se encuentra limitado.

Se parte de la premisa según la cual las deficiencias y las limitaciones existentes en la LCC en materia de contraloría social no se resolvieron con la LOCC de 2009 debido a la falta de autonomía de los CC y la creciente politización de esta figura de participación, la cual no pudo eliminar las prácticas personalistas, populistas y clientelares. También se parte del supuesto de que no existe ni la capacitación ni conocimientos necesarios en las comunidades, ni las condiciones institucionales para aplicar tal contraloría social, lo cual ha reforzado la falta de transparencia y la corrupción.

Acorde con lo anterior, las preguntas que guían esta reflexión son las siguientes: ¿Es la relación de los CC con el Gobierno de carácter clientelar o responde a nuevas relaciones de ciudadanía?, ¿cómo afecta a las relaciones entre el Gobierno y los CC la carencia, o la debilidad, de algunos requisitos o prácticas necesarias para el ejercicio de la democracia participativa, tales como la autonomía de las organizaciones sociales y la existencia de un marco legal y una cultura política

democrática que fundamenten prácticas de ciudadanía democráticas y relaciones horizontales entre el Estado y la sociedad?, y en última instancia, ¿cómo son las prácticas y el ejercicio de la contraloría social en estas condiciones?

De las respuestas a estas preguntas podrá concluirse si los consejos comunales son espacios de redistribución y descentralización del poder y de los recursos o, por el contrario, son espacios de tutelaje y clientelismo político; si son espacios sociales autónomos donde se puede ejercer una contraloría social transparente de los recursos o son espacios paraestatales e ideologizados de cooptación política y si, finalmente, son espacios de inclusión de todos los ciudadanos independientemente de su clase social y sus ideas políticas o espacios para la discriminación de quienes no comparten la ideología socialista.

## **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CIUDADANÍA Y NEOCLIENTELISMO**

Uno de los resultados esperados de la democratización es la transferencia de poder y otros recursos del Estado a la sociedad. Puesto que en una democracia se asume que todos los ciudadanos son iguales, otro de sus objetivos debe ser no excluir o discriminar en la distribución de tales recursos, lo que significa no reproducir las viejas prácticas del clientelismo. La incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de la participación juega un rol importante para minimizar las prácticas clientelares y constituye nuevas formas de ejercer la ciudadanía. En este sentido, la democratización vía procesos de descentralización y, más aún, mediante la denominada “democracia participativa”, debe generar nuevas formas de ciudadanía que lleven a relaciones transparentes entre el Estado y la sociedad (García-Guadilla, 2002), las cuales deben incidir en el ejercicio de la contraloría social.

Se entiende por clientelismo (Heredia, 1997) un sistema de intercambio basado en “un complejo de reglas y prácticas para la organización política, la representación y el control de los intereses y demandas sociales basado en la subordinación política de los ciudadanos a cambio de la provisión discrecional de recursos y servicios públicos a los que, en principio y según la ley, todos tienen acceso abierto” (p. 5). Según García-Guadilla (2002), la escasez de recursos materiales puede llevar a una fuerte competencia por los mismos; ello, junto con las prácticas discrecionales del

nivel central para asignarlos, tiende a distorsionar las relaciones entre el Estado y la sociedad y a generar relaciones clientelares.

La democracia participativa presupone una relación de poder horizontal entre el Estado y la sociedad, lo que debería llevar a nuevas relaciones de ciudadanía, transparentes y alejadas de las prácticas clientelares (Fox, 1994). Sin embargo, la democracia participativa no necesariamente produce de forma automática relaciones horizontales y una concepción nueva de ciudadanía. Ello dependerá de una multiplicidad de factores entre los que se encuentran: la transformación de la cultura política, la existencia de una cultura cívica (Almond y Verba, 1963), la proliferación de movimientos sociales democratizadores y de organizaciones sociales autónomas y de su capacidad para representar a la pluralidad y diversidad de los intereses que existen en la sociedad civil (Dahl, 1982; Putnam, 1992; García-Guadilla, 2005) y la existencia de mecanismos institucionalizados que hagan que la democracia participativa sea viable.

Por estas razones, en sociedades donde se ha sancionado constitucionalmente una democracia participativa, pueden aparecer prácticas de clientelismo porque faltan algunos de los factores arriba señalados. Se trata no solo de las prácticas clientelares más tradicionales y de carácter individual basadas en los nexos o afinidad y solidaridad étnica, de lenguaje o de religión, sino de nuevas prácticas que involucran colectivos y organizaciones sociales que se basan en afinidades de clase social o de carácter ideológico a las que denominamos “neoclientelares”.

Si bien algunos autores consideran que estos clientelismos pudieran contribuir a la gobernabilidad al neutralizar mediante la transferencia de recursos a aquellos grupos que se considera tienen cierto poder para poner en tensión al sistema, nuestra hipótesis es que algunos tipos de clientelismos, sobre todo los basados en criterios ideológicos y de clase social, pueden incrementar la ingobernabilidad si no se satisfacen las demandas de las organizaciones sociales de manera “eficiente y eficaz” y si no existen una contraloría y auditoría democráticas que permitan evaluar la transparencia de la gestión y los recursos. La optimización de la eficiencia en la distribución de los recursos de forma democrática requiere mecanismos de control que directamente controlen a los políticos e indirectamente monitoreen al equipo técnico.

En distintas partes del mundo, incluyendo a América Latina, se vienen observando experiencias de innovación democráticas, siendo una de ellas la articulación

de la contraloría social, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La contraloría social se define

como aquellos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada para la rendición de cuentas, donde los beneficiarios directos de los programas sociales, organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos individuales vigilan que la ejecución de los programas se lleve de acuerdo a las normas vigentes, con transparencia y honestidad (Hevia de la Jara, 2007:6).

De esta definición se desprende que la contraloría social debe ser el mecanismo para que los actores y organizaciones sociales actúen en corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción y la impunidad. La contraloría social, además de ser transparente, debe optimizar la eficiencia

## **CONSEJOS COMUNALES, CONTRALORÍA SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En Venezuela, una de las figuras más relevantes para evaluar la relación entre democracia participativa, nuevas ciudadanía y prácticas clientelares son los consejos comunales, ya que estos son concebidos como el espacio por excelencia para la participación y el protagonismo ciudadano. Su importancia en el proceso de construcción democrática quedó plasmada en la Ley de los Consejos Comunales (LCC) sancionada en 2006, en que los CC fueron definidos, en el artículo 2, como

instancias de participación, articulación e interpretación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y de justicia social.

Además de haber surgido de arriba hacia abajo, los CC fueron adscritos a la Comisión Presidencial del Poder Popular que se creó con este fin. Dada la relevancia que tienen en el proyecto sociopolítico del presidente Chávez, su activación ha traído como consecuencia que la participación popular para la gestión comunitaria haya tendido a desplazarse de las organizaciones anteriormente creadas, tales como los círculos bolivarianos, los consejos locales de planificación pública,

los comités de tierras urbanas, las mesas técnicas del agua, las mesas técnicas de energía, los comités de salud y las cooperativas de servicios, entre otras, hacia la nueva figura de los CC (García-Guadilla 2007; 2008). También se amplió el número de funciones que se le asignaron a estos consejos, las cuales incluyen, además de la definición y jerarquización de las necesidades básicas de la comunidad, la ejecución directa de los recursos económicos que le transfiera el Estado central u otra instancia gubernamental.

La contraloría supone la participación ciudadana, puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en los asuntos públicos, ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, entre otros, o indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias. También supone la participación en el control social de la gestión pública.

Según Delgado (2004), entre los diversos tipos de control social que puede ejercer la ciudadanía se encuentran: el *control de gestión*, que se corresponde con la participación en la definición, ejecución, control y evaluación de los resultados; el *control social*, que expresa la posibilidad de supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas; y, finalmente, el *control presupuestario*, el cual se corresponde con el derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria de acuerdo con las diferentes instancias político-territoriales.

Dependiendo de su posibilidad de generar consecuencias o impactos reales y de su capacidad efectiva para ejercer el control (Hevia de la Jara, 2007), el ejercicio de las distintas formas de contraloría podrá definirse como una contraloría social *fuerte o débil*. En este sentido, la contraloría social *fuerte* requiere instrumentos no solo para exigir respuesta por parte de los gobernantes (la dimensión informativa), sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, para así cumplir con la rendición de cuentas<sup>1</sup> (Izunza, 2003). Es decir, requiere que se

---

<sup>1</sup> La rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability* o el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement* o la capacidad de activar un mecanismo de control preventivo que disuade a potenciales infractores de la ley) (Schedler, 2004).



establezca la penalización o castigo en aquellos casos donde se determine la falta y/o irregularidad.

Analizar el ejercicio de experiencias contraloras en el ámbito social exige examinar el marco jurídico que la sostiene, la dinámica sociopolítica en la cual se practica y el andamiaje institucional frente a la cual se desarrolla la actividad contralora.

## **MARCO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL**

### **La Constitución de 1999: control y vigilancia ciudadana**

En Venezuela, la inclusión de la ciudadanía en el control y vigilancia de los recursos públicos y de la actuación de funcionarios públicos es relativamente reciente y uno de sus principales objetivos ha sido ejercitar la corresponsabilidad para hacer frente a la corrupción junto con los organismos del Estado. La forma y los mecanismos para ejercer tal contraloría social se desarrollaron en el conjunto de leyes aprobadas con posterioridad al texto constitucional de 1999.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 estableció claramente en su artículo 62, la participación en el “control” de la gestión pública, lo que implica que la contraloría social es un derecho ciudadano:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica (CNRBV, Art. 62.).

Aun cuando no existe una mención expresa al “control social”, existen numerosos artículos en la Constitución vigente (2, 5, 62, 70, 168, 184), que incorporan la participación ciudadana en la búsqueda de una gestión transparente y eficiente de los asuntos públicos, lo que conlleva la contraloría social. El cuadro 1 presenta los diferentes recursos y acciones que se desprenden de la Constitución y las leyes derivadas para darle organicidad al mandato constitucional de participación y

control sobre la gestión pública. Estos recursos y acciones se basan principalmente en las leyes que regulan el ámbito local.

Cuadro 1  
Recursos de control ciudadano sobre la gestión pública en Venezuela

Recursos	Acción	Tipo de regulación	Sujeto de control
Poder de veto	Revocatoria de mandato y remoción de autoridades	Constitucional (Art. 72) Especiales y Orgánicas: LOPPM (Art. 276); LCC (Arts. 6 y 11) y; LOCC (Arts. 38 al 41)	Autoridades electas por voto popular en todos los niveles de gobierno Voceros y voceras del consejo comunal
Control de gestión	Exigencia de rendición de cuentas	Constitucional (Art. 66); Representantes, gobernantes especiales y Orgánicas en todos los niveles de (LOPPM (Art. 274), LCL- gobierno y organizaciones PP (Arts. 8 y 19), LCC sociales (Arts. 3, 5, 22 y 23); LOCC (Arts. 3 y 11) y; LOCS (Arts. 5 y 6)	
Judiciales	Derecho de petición y respuesta	Constitucional (Art. 51) y Orgánica: LOCS (Art. 15)	Titulares de órganos o dependencias públicas
Poder de deliberación	Acción de amparo Asambleas ciudadanas	Constitucional (Art. 27) y Orgánica: LOPPM (Arts. 261, 265, 266 y 271), LCL-PP (Art. 4); LCC (Arts. 4 y 6); LOCC (Art. 20)	Autoridades y funcionarios Organizaciones sociales

Fuente: Álvarez (2010a): cuadro actualizado a los efectos de incorporar la nueva reglamentación derivada de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2010 y de la Ley Orgánica de la Contraloría Social (LOCS) de 2010.

La novedad está en que a partir de este desarrollo jurídico los ciudadanos se convierten, de manera individual y colectiva, en sujetos y objetos de control ciudadano, aspecto que debería incidir en la disminución de hechos de corrupción y en un ejercicio más transparente de los asuntos públicos.

### **Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y Ley Orgánica del Poder Público Municipal: fomentando la contraloría social**

Es en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LOCLPP) de 2002 donde por primera vez se mencionan los consejos comunales, a los cuales

se les asigna la función de contraloría social de los recursos que el Estado debe orientar dentro de la gestión de las políticas públicas. Según esta ley:

El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la Red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio, cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo (Art. 8).

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) de 2005, por su parte, define las contralorías sociales como organizaciones de la ciudadanía para el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública municipal y el control del gobierno local. Se interpretan como una modalidad de asociación vecinal o comunitaria para coadyuvar en el ejercicio del control sobre la actividad de los funcionarios y los particulares que cumplen funciones públicas. Las contralorías sociales constituyen un medio de participación ciudadana o mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y el control de la gestión pública municipal, en la ejecución de planes, programas y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales y en la conducta de los funcionarios públicos.

La LOPPM destaca los derechos de participación y asociación ya señalados y agrega la necesidad de la cooperación de los funcionarios de la Contraloría Municipal, la existencia de un registro sistematizado municipal, de un sistema rendición de cuentas y de publicidad, información y documentación administrativa para ejercer tal contraloría.

Entre las obligaciones y deberes para ejercer la contraloría social se señalan los siguientes cuatro aspectos, los cuales están relacionados con la participación en el control a fin de establecer la documentación de las actividades de control social o comunitario en los municipios: 1) *Comunicación* con la ciudadanía sobre sus avances y resultados en el proceso de control realizado. 2) *Presentación de informes y recomendaciones* a las entidades ejecutoras de los elementos sometidos a control. 3) *Remisión de sus informes* a los organismos de control fiscal y otros competentes. 4) *Elaboración de las denuncias* sobre las presuntas irregularidades encontradas.

Es importante resaltar que la LOPPM se refiere a la contraloría de la “sociedad organizada” y no a los consejos comunales. No obstante, en el año 2006, cuando se crea la Ley de los Consejos Comunales<sup>2</sup>, se les incorpora la auditoría o contraloría social como una práctica de la democracia participativa, lo que implica que su gestión debe ser transparente y basarse en relaciones universalistas y no clientelares.

### **De la Ley de Consejos Comunales a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales: ¿autonomía o cooptación?, ¿inclusión o exclusión?**

La Ley de los Consejos Comunales (LCC), decretada por el Presidente de la República en 2006, define a los CC como la piedra angular de la democracia participativa y protagónica, al plantearse como la instancia articuladora e integradora de las diversas expresiones de participación existentes en una comunidad, cuya función estaría orientada a “ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y de justicia social” (LCC, Art. 2).

Dentro de la estructura de los CC, se encuentra la Unidad de Gestión Financiera o Banco Comunal (Art. 10) y la Unidad de Contraloría Social (Art. 11). En la LCC de 2006, la Unidad de Gestión Financiera tenía como función administrar los recursos financieros destinados al CC y dado que tales recursos provenían, fundamentalmente del Estado, sus miembros debían regirse en el ejercicio de sus deberes y derechos por principios tales como la corresponsabilidad, el control social, la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica presentada en 2009 por la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional (CPPCDDR), se señalaron las siguientes fallas en los CC que funcionaron desde 2006 bajo la LCC: las dificultades en la administración de las asociaciones cooperativas, banco comunal, la ausencia de coordinación de las unidades del consejo comunal y la descoordinación entre los entes que otorgan recursos a los consejos comunales.

---

<sup>2</sup> El 10 de abril de 2006 fue creada la Ley de los Consejos Comunales (LCC) por decreto presidencial (*Gaceta Oficial* N° 5806 extraordinario), la cual fue derogada en 2009.

Según este informe, estas dificultades contribuyeron, además, al debilitamiento de la figura de los consejos comunales.

A pesar de estas fallas, en la LCC de 2006 ya estaba prevista la Unidad de Contraloría Social (Art. 23), en la estructura de funcionamiento del CC. Además, el artículo 11 se refería a los integrantes de la comunidad electos para ser contralores sociales, señalando que tenían la tarea de fiscalizar, controlar y supervisar el manejo de los recursos financieros asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, y también hacer la contraloría sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el Gobierno nacional, regional o municipal. Sin embargo, no quedó claro en la ley cómo debía operar y hacia qué instancias institucionales se debía canalizar el proceso contralor, habida cuenta de que, según el artículo 25, los recursos para los consejos comunales provendrían de distintas fuentes tales como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), donaciones, transferencias de las distintos niveles de gobierno y la generación de recursos propios a través de unidades socioproductivas, entre otras.

Como consecuencia de las limitaciones legales, institucionales y organizacionales encontradas en las evaluaciones realizadas (CPPCDDR, 2009; Harneker, 2009), la LCC fue derogada y, en su lugar, se sancionó la LOCC el 18 de diciembre de 2009. No obstante, los cambios incorporados en dicha ley que estuvieron orientados a impulsar el Poder Popular y a mejorar los mecanismos de contraloría social tuvieron un impacto negativo en la autonomía y en la inclusión de los CC y, en última instancia, limitaron, en lugar de estimular, la democracia participativa.

Esta ley orgánica incorporó la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria (Arts. 30 y 31) en sustitución del banco comunal existente en la LCC y le asignó la función de ejecutar los recursos; también definió las siguientes funciones a la Unidad de Contraloría Social (Art. 34) que si bien existía en la LCC, no tenía definidas sus funciones:

- 1) Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que correspondan a sus funciones.
- 2) Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal.

3) Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones. 4) Presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente. 5) Cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes. 6) Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del consejo comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. 7) Remitir ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros y voceras de la unidad de gestión financiera comunitaria del consejo comunal. 8) Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanas y ciudadanos.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas de sus actuaciones (función 3 y 4), la contraloría social del CC, bajo la LOCC, debe elaborar un informe, que es el mecanismo tradicional de rendición de cuentas en Venezuela. Sin embargo, esta rendición de cuentas se exige para que sea presentada ante la propia comunidad en asamblea de ciudadanos, pero no se establece ninguna articulación hacia órganos externos a la comunidad. En el contexto de la LCC, la rendición de cuentas se agotaba en el espacio comunitario; en la LOCC la relación del CC con los órganos del Poder Público se planteó como “cooperación” y no como una obligación de las partes para garantizar la transparencia de este proceso. Otra dificultad en la nueva normativa es el procesamiento de los planteamientos de la comunidad (función 6), pues no queda claro cómo se llevará a cabo esta tarea. Finalmente, sobre la obligación de remitir declaración jurada del patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera (función 7), los CC hicieron 10.272 declaraciones juradas de patrimonio de acuerdo con el Informe Anual de 2008, presentado por el Contralor General de la República (p. 4). Sin embargo, esta información no se incorporó en los informes posteriores (2009-2010), lo que impide hacer un seguimiento a si se cumplió o no con esta función y poder evaluar esta función establecida en la LOCC de 2009.

El artículo 33 de la LOCC define a los habitantes de la comunidad electos popularmente como sujetos contralores que evaluarán la gestión comunitaria y vigilarán las actividades, recursos y administración de los fondos del CC (LOCC, Art. 33). Además de incluir a estos “sujetos contralores”, quienes pudieran coadyuvar a la transparencia en el manejo y administración de los recursos financieros, también se intentaron subsanar las dificultades relacionadas con la coordinación interinstitucional con la comunidad, de manera de garantizar que la función contralora se

ejerciera en conjunto con los órganos del Poder Ciudadano, es decir, la Contraloría General de la República, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo (Art. 35).

En el cuadro 2 se sintetizan de forma comparativa las limitaciones y las oportunidades que ofrecen la LCC de 2006 y la LOCC de 2009 para el ejercicio de una contraloría social autónoma y transparente.

Cuadro 2  
**Aportes y limitaciones de la LCC y de la LOCC a la contraloría social de los CC**

LCC (2006)	LOCC (2009)
La administración de los recursos de CC se hacía por la asociación cooperativa Banco Comunal. El funcionamiento de esta figura se solapaba con la del Banco Comunal de Safonac y esto desdibujaba la dirección que debía tomar la rendición de cuentas sobre los recursos, si era hacia la comunidad o hacia el organismo gubernamental.	Se elimina la figura de la asociación cooperativa Banco Comunal y se crea la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y se le asignó la ejecución de los recursos (Arts. 30 y 31).
Se definen las funciones de la contraloría social, mas no cómo debe operar el CC en esta materia (Art. 23).	En las funciones contraloras del CC (Art. 34) se considera la coordinación interinstitucional con la comunidad para garantizar que la función contralora se ejerciera en conjunto con los órganos del Poder Ciudadano (Art. 35). Sin embargo, muchas de estas funciones no están del todo definidas, lo cual puede prestarse a distintas interpretaciones por parte de los voceros/as de los CC.
Solo se incorpora una articulación interna de los órganos del CC, pero no se establece una coordinación fuera de esta instancia (Art. 24).	Se regula el poder de veto (revocatoria de voceros/as). No desarrolla el recurso judicial (derecho de petición).
No se define la relación de los CC con ningún proyecto político.	Se vincula a los CC con la construcción del modelo socialista (Art. 2). Discrecionalidad del MPPPCPS en el registro o no de un CC (Arts. 17 y 18). Los CC deben seguir la línea del Primer Plan Socialista y deben impulsar en su seno redes socioproductivas para el desarrollo de la economía comunal (Art. 4).

Fuente: Ley de los Consejos Comunales (2006) y Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009).

El propósito institucional de la LOCC de la inclusión en la estructura de funcionamiento de la Unidad Financiera y la de Contraloría Social fue fortalecer la contraloría social y la rendición de cuentas dentro de los CC. También se incorporó otro elemento novedoso, como es el poder de veto a partir de la revocatoria de los voceros y voceras y se ratificó el poder de deliberación a través de las asambleas de

ciudadanos/as. No obstante, este nuevo marco jurídico presenta limitaciones para ejercer la contraloría social, pues no desarrolla los recursos judiciales, como son el derecho de petición y respuesta dirigido a titulares de órganos o dependencias públicas, establecido en el artículo 51 de la CRBV, siendo fundamental este derecho para que las comunidades organizadas puedan exigir respuesta a los organismos del Estado frente a sus demandas.

Mientras la LCC de 2006 se mantuvo neutral ideológicamente con respecto a la definición del modelo de sociedad al señalar como uno de los objetivos de los CC: “ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (Art. 2), la LOCC de 2009 estableció un vínculo entre los CC y “la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” (Art. 2). La LOCC también plantea que los proyectos comunales deben seguir la línea del Primer Plan Socialista y que los CC deben impulsar en su seno redes socioproductivas para el desarrollo de la economía comunal (Art. 4). Este mandato pudiera desencadenar procesos de exclusión por parte del Gobierno hacia los CC que no compartan tal ideología, e incluso podría darse una pérdida de autonomía en el caso de los CC que se adscriban al mandato; también puede estimular relaciones clientelares entre los CC y los funcionarios del Gobierno que se ocupan de estas actividades, además de que la “construcción del socialismo” va en contra de los objetivos originales de los CC, compromete el pluralismo político e ideológico propios de una democracia y puede limitar severamente el ejercicio de las cada vez más amplias funciones que se transfirieron a los CC.

Por otra parte, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (MPPCPS) tiene la potestad de aprobar o no el registro del CC para otorgarle personalidad jurídica (Art. 17), lo cual crea una discrecionalidad que puede reforzar la exclusión y cooptación arriba señaladas y limitar la autonomía que deben tener estas organizaciones sociales para promover la democracia participativa; la exigencia relativa a que el MPPCPS reconozca formalmente o “institucionalice” a los CC pudiera, además, estimular prácticas de carácter populista y clientelar<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La Ley de Participación Ciudadana y del Poder Popular, la cual pasó por una primera discusión el 29 de noviembre de 2001 y en segunda discusión el 25 de julio de 2006 sin que a la fecha se haya aprobado (Álvarez, 2010b), sería el marco adecuado para apuntalar la “democracia participativa y protagónica”, promovida por el actual Gobierno.



Una de las razones que establece la LOCC para no otorgar el registro requerido a los CC, es “cuando tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la presente ley” (Art. 18). Dado que según el artículo 2, uno de los objetivos de los CC es su participación en “la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social”, el interrogante que se desprende es: ¿Qué ocurrirá con aquellos CC que no comparten el ideal socialista pero que se han organizado como tales para participar en los procesos de decisión en su ámbito local? ¿Se les excluirá por esta razón? Por otra parte, y dado que las clases medias han tendido a rechazar el proyecto socialista, ¿se las excluirá del registro a pesar de que los CC se propusieron como la figura de participación ciudadana en asuntos locales para todos los ciudadanos independientemente de su clase social?

En resumen, si bien la LOCC de 2009 avanzó en el establecimiento de unas reglas de juego más claras en lo que refiere a la rendición de cuentas y al ejercicio de la contraloría social dentro de los CC, algunas de las modificaciones señaladas anteriormente comprometen el ejercicio de la democracia participativa por parte de las comunidades organizadas. Por otra parte, si bien las deficiencias y limitaciones a la contraloría social de los CC son en parte resultado del marco legal establecido en la LCC de 2006, el panorama no cambió con la LOCC de 2010, porque se mantuvieron las deficiencias señaladas anteriormente e incluso surgieron nuevos problemas.

### **Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS)**

El objetivo de la Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS) de 2010 fue definir las normas y procedimientos específicos para el ejercicio de la contraloría social planteadas tanto en la LCC de 2006 como en la LOCC de 2009. La LOCS tiene por objeto “desarrollar y fortalecer el Poder Popular”, del cual los CC forman parte (Art. 1). En dicho artículo se señala que la Contraloría Social constituye

...un medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales.

La LOCS amplía el ámbito de aplicación de la contraloría social (Art. 4), al incorporar no solo a las instancias político-territoriales de la administración

pública, sino también a las organizaciones del Poder Popular y a las organizaciones y personas del sector privado que realicen actividades con incidencia en los intereses generales o colectivos. De acuerdo con el artículo 9 de la LOCS, son las propias organizaciones de contraloría social quienes eligen democráticamente mediante una asamblea a los voceros o voceras y suplentes, quienes deberán rendir cuenta de sus actuaciones ante los demás integrantes de su colectivo. Los procedimientos que se deben seguir para ejercer la contraloría social (LOCS, Art. 13) son: la notificación al órgano competente para iniciar la investigación, el levantamiento de un acta que tiene carácter vinculante para los receptores, la cual es suscrita por los integrantes de la contraloría social para dejar constancia fiel de los hechos, anexando los soportes a la denuncia, la remisión del acta a los órganos que corresponda, el seguimiento ante los organismos competentes y mantener informada a la organización de contraloría a la que se pertenezca.

Una de las debilidades observadas a la hora de abordar los alcances y limitaciones que tienen los CC como espacio privilegiado para el ejercicio de la participación ciudadana son las cada vez más amplias competencias que desde el poder central se les delegan. Esta multiplicidad de funciones (ejecución de obras y mantenimiento de los servicios básicos y de infraestructura, incluyendo la vivienda; evaluación de la viabilidad técnica y financiera de los proyectos; seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los proyectos y hacer la contraloría social) supone que exista una visión integral que permita la definición de los proyectos dentro de un plan a escala comunitaria; además, prácticamente todas las funciones que se les asignan a los CC requieren capacitación y experiencia que difícilmente tienen estas comunidades (García-Guadilla, 2008). Por tanto, el ejercicio de la contraloría social supone la capacitación para entender el objeto a controlar, responsabilidad que recae, de acuerdo con el artículo 16 de la LOCS, en las distintas instancias gubernamentales y en las propias organizaciones sociales.

Por otro lado, los recursos que el Gobierno destina a los CC son cuantiosos. De acuerdo con la Memoria y Cuenta de la Vicepresidencia de la República, para el año 2010 los CC recibieron por parte del Estado 2,3 millardos de bolívares, en tanto las alcaldías obtuvieron 2,1 millardos (Jaua, 2010). Dada la magnitud de estos recursos, además de la contraloría interna que se realiza y agota en el ámbito de la propia comunidad, se requeriría incorporar la contraloría externa o fiscal, si se pretende contrarrestar la corrupción y garantizar la transparencia en el manejo de los recursos por parte de las comunidades organizadas. Hasta el momento no hay ninguna propuesta oficial para tal tipo de contraloría.

## LA PRAXIS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS CONSEJOS COMUNALES: COOPTACIÓN, EXCLUSIÓN Y CLIENTELISMO

El análisis sobre las praxis de la contraloría social en los CC se basó en diversas fuentes: las evaluaciones realizadas por las instituciones gubernamentales que tienen la función contralora, como es el caso de los informes de la Contraloría General de la República, más de una decena de entrevistas y análisis de experiencias de CC y comunas realizadas por el Grupo de Investigación en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica (GAUS-USB, 2006-2010) y la información documental y hemerográfica existente sobre el tema. Asimismo, las experiencias de los CC se analizaron en el marco del proceso de polarización política y social que se expresa con tinte de lucha de clases entre los sectores populares y la clase media (García-Guadilla, 2006), incorporando como ejes del análisis los interrogantes y conceptos esbozados en la primera parte de este artículo.

### La visión de las instituciones gubernamentales, entes asesores y organizaciones sociales sobre la contraloría en los CC

Para 2009, según el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (Fondemi), existían en el país 30.000 CC, 2.168 proyectos socioproductivos y se constituyeron 271 empresas de propiedad social directa, 813 proyectos de unidades de producción familiar y 1.084 unidades de producción social mixtas entre la comunidad y el Estado. No obstante, existían solo 3.381 bancos comunales, lo que significa que casi 90% de los CC carecían de órgano contralor<sup>4</sup>.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Control Fiscal, los consejos comunales deben enfrentar la corrupción y la impunidad a través del ejercicio de la contraloría social (CGR, 2001). A este respecto, la Contraloría General de la República ha destacado que su efectividad para asumir esta tarea estaría directamente relacionada con la existencia de mecanismos e instancias de control horizontal de la gestión pública que sean eficientes, independientes y sólidos. Sin embargo, tales mecanismos fueron caracterizados en el informe de gestión

---

<sup>4</sup> Estos datos fueron actualizados en el año 2010 en la Memoria y Cuenta presentada a la Asamblea Nacional por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. “En la memoria y cuenta se señala que hasta el año pasado en el país existían 236 comunas en construcción, 40 mil 629 consejos comunales y 306 mil 792 cooperativas, de estas últimas 14 mil 584 fueron creadas en 2010” (Caione, 2011:18).

de la Contraloría General de la República del año 2008 como: deficientes en sus controles internos, la información de naturaleza contable y presupuestaria que suministran resulta poco confiable, los procesos de planificación, adecuación a normas y sistematización de las actividades y operaciones son lentos o inexistentes, no se cumplen las normas legales y reglamentarias sobre contratación de obras y adquisición de servicios, se realizan pagos sin los soportes documentales suficientes y pertinentes e incluso se pagan obras no ejecutadas. Ello significa que además de las limitaciones señaladas en la LCC que normó la contraloría social de los CC hasta 2009, no existían las condiciones institucionales para llevar a cabo una gestión eficiente, independiente y transparente.

Otra de las evaluaciones sobre el desempeño de los CC en el marco de la LCC proveniente del equipo político del presidente Chávez, destacó que la estructura de los CC es sumamente compleja y que no refleja los problemas e iniciativas de la comunidad. Al respecto, Marta Harnecker (2009) señala:

Cuando los habitantes de una comunidad plantean que el consejo comunal es una estructura muy compleja que no ayuda a trabajar en la comunidad, es probablemente porque quien llegó a esa comunidad a promover el consejo comunal llegó con un esquema prehecho, planteando la necesidad de conformar 10 a 12 comités de trabajos, cinco personas para la contraloría, cinco personas para el banco comunal, y eso en un consejo pequeño de unas 60 familias no funciona porque no alcanzan los activistas para llenar ese organigrama (p. 29).

Según Harnecker, para que un CC sea viable, su organización debe partir de su propia realidad, esto es, plantear las áreas de trabajo en función de los problemas o iniciativas que tenga la comunidad, por lo que en la Ley no debería enumerarse la cantidad de áreas de trabajo, ya que no en todos los casos se pueden cubrir esas expectativas. Su propuesta se orienta a reconocer a las demás organizaciones existentes en la comunidad al destacar que cada organización pudiera integrarse a partir de su participación en comités (de infraestructura, vivienda, servicios, deportes y recreación, entre otros) que sean afines a los intereses que esos grupos representan.

Otra de las críticas que hace Harnecker es la ausencia de articulación entre los organismos del Estado y los CC, la cual se refleja en la propuesta de crear instancias articuladoras para evitar la actuación aislada de cada ente gubernamental, cuando el propósito era atender las necesidades formuladas por los CC. La articulación es un aspecto fundamental para el ejercicio de la contraloría social; en

la LCC de 2006 no está establecido cómo se da esta articulación para efectos de llevar a cabo la contraloría social, mientras que en la LOCC de 2009 se señala que deberían activarse los órganos del Poder Ciudadano y Moral (Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo) en actuación conjunta con la Unidad de Contraloría Social de los CC<sup>5</sup>.

También critica la autora la ausencia de coordinación institucional existente en la LCC de 2006 para el otorgamiento de recursos, pues han confluído distintos organismos con inversiones en comunidades sin que estas fueran informadas ni convocadas para que ellas mismas aprobaran los proyectos e inversiones a través de sus CC. Harnecker (2009) propone que “lo más lógico sería que todos los recursos disponibles para el desarrollo de las comunidades fuesen transferidos al Banco Comunal” (p. 33). Existe también una confusión en la LCC entre el banco comunal del consejo comunal y el Banco Comunal del Fondemi y la solución sería: “Llamar unidad financiera a la entidad financiera del consejo comunal y banco comunal al banco de la comuna (mancomunidad de consejos comunales)” (p. 33). En este sentido, la LOCC de 2009 resolvió este problema.

Otra dificultad que Harnecker identificó en la LCC es la representatividad de las asambleas de ciudadanos, pues en la mayoría de los casos no hay poder de convocatoria, hay apatía de los ciudadanos o los que viven en sitios más alejados desconocen las convocatorias; incluso, se puede dar la exclusión:

Suele ocurrir que el equipo o comisión promotora haga llamados generales sin darse el trabajo de citar casa por casa. Muchas veces se cita a los amigos, a los conocidos, a los que comparten una visión política, dejando fuera a las personas que no comparten las mismas ideas o no siguen a los mismos liderazgos (pp. 28-29).

Se desprende de la cita anterior que la exclusión por motivos políticos e ideológicos se ha hecho presente en las prácticas de los CC desde la promulgación de la LCC de 2006.

---

<sup>5</sup> Adicionalmente, la creación de las comunas, que pretende ser una instancia articuladora de las organizaciones populares, plantea retos para la articulación de los CC y las otras organizaciones comunitarias, pues no queda claro si se trata de una articulación social o la política. Además, los resultados del estudio y de las entrevistas realizadas muestran que los ejes de la comuna se construyen por afinidad política más que por razones socioespaciales para atender en conjunto los problemas comunes de un ámbito geográfico mucho más amplio que el CC.

Según la Contraloría General de la República, en los escasos cinco años que tienen operando los CC, han proliferado hechos de corrupción y de exclusión. El Ministerio Público recibió “1.500 casos de presuntas irregularidades cometidas por voceros de los consejos comunales en la gestión y administración de los recursos destinados a la ejecución de proyectos en comunidades” (Rodríguez, 2011). De esos casos, sostiene Rodríguez que hasta el mes de abril de 2011 se habían imputado a 76 personas y acusado a 58, y que para el mes de mayo de este mismo año se concretarían 121 imputaciones y se presentarían medidas de acusación contra 20 personas más. De acuerdo con estas cifras, Rodríguez destaca el escaso número de imputados y el aún menor número de acusados y que al hacer un seguimiento a esta información no se confirmaron nuevas actuaciones del Ministerio Público sobre los casos reseñados.

De acuerdo con organizaciones sociales como Provea (2010), los problemas de corrupción, exclusión, falta de formación y capacitación se agravaron acentuando el neoclientelismo y otras anomalías. También han existido denuncias directamente realizadas por los CC, de “exclusión y de negación de su derecho a ser registrados”. El *Informe Anual 2010* de Provea señala textualmente:

Se observó un número importante de denuncias y casos en que hubo negaciones tanto de adecuaciones como de registros a nuevos CC por motivaciones político-ideológicas. La Ley, al establecer la construcción del socialismo, da carta blanca para que se creen métodos de exclusión en detrimento de las comunidades y en violación flagrante de la CRBV (p. 376).

Tal como se ha indicado, una limitación de la contraloría social es la falta de capacitación y formación de los miembros de los CC para ejercerla. A este respecto, el Contralor General de la República destacó:

Diariamente observamos las serias debilidades en la administración y manejo de los recursos públicos por parte de comunidades organizadas, especialmente en los consejos comunales, a los cuales no se les suministró oportunamente la información y capacitación necesarias para realizar con eficacia y eficiencia el manejo de tales recursos, así como las debilidades de la propia Administración para llevar el control de los mismos (CGR, 2008: VII).

Otro factor a tomar en cuenta es el cuestionamiento que ha hecho la oposición política a los órganos de control externo (Poder Legislativo, Ciudadano y Judicial), de su falta de autonomía respecto del Poder Ejecutivo Nacional, la cual ha ido

umentando en la medida en que la polarización sociopolítica se ha acentuado y pudiera afectar la independencia y transparencia de su función contralora. Finalmente, el Ejecutivo Nacional viene promoviendo un régimen más participativo en correspondencia con el proyecto “socialista” y “revolucionario” y cuya expresión más visible son los CC, pero al mismo tiempo se observan la concentración de la decisiones en el Poder Ejecutivo y se promueve el centralismo político al quitarles poder a los municipios, juntas parroquiales y otras instancias locales y transferirlo a los CC.

### **Evaluación interna: la contraloría social desde la praxis de los CC**

A continuación se presenta el análisis de más de una decena de experiencias de los consejos comunales vinculadas con el ejercicio de la contraloría social en Caracas, concretamente en los municipios Libertador, Sucre, Baruta y Chacao. Algunos CC se ubican en sectores populares y otros corresponden a la clase media<sup>6</sup>. Dada la amplitud de la información aportada por los entrevistados, intentaremos enfocarnos en aquellos elementos que arrojen luz sobre los diferentes dilemas y/o tensiones que han surgido en los CC en sus prácticas contraloras y de rendición de cuentas.

#### *Neoclientelismo y mediaciones técnico-políticas*

Casi todos los CC entrevistados fueron creados desde el año 2006, aunque con distintas prioridades: la prioridad de los CC que se ubican en los sectores populares es la vivienda, los servicios básicos y proyectos para atender alto riesgo estructural, mientras que para CC de sectores de clase media y media alta los problemas son de vialidad y alumbrado, entre otros.

Un denominador común es la poca capacidad de convocatoria y de movilización que tienen los integrantes de los CC hacia el resto de la comunidad, lo cual afecta la eficiencia de la figura participativa para procurar la solución de los

---

<sup>6</sup> Con el fin de preservar el anonimato de los voceros y voceras que brindaron sus testimonios sobre cómo han venido funcionando esta figura con respecto a la administración y control sobre los recursos destinados a financiar proyectos para sus comunidades, no se menciona el nombre del consejo comunal, sino el número de la entrevista según la base de datos del GAUS-USB.

problemas planteados. Este dato se corrobora cuando se les consultó a los habitantes si conocían los proyectos formulados por su consejo comunal y la mayoría respondió no conocer dichos proyectos (entrevista 4, GAUS 2010). Ello se debe, en parte, a que muchos habitantes de las comunidades no asisten a las asambleas de ciudadanos convocadas por sus respectivos consejos comunales, que es el espacio donde se discuten, priorizan y aprueban dichos proyectos.

En los casos en los que la comunidad ha decidido su agenda de proyectos en asamblea ciudadana, los actores institucionales y políticos terminan aprobando recursos para otros proyectos que la comunidad no estableció como prioritarios. Según un vocero comunal, para que se financie un proyecto que haya sido aprobado por la comunidad, este debe generar interés en las “personalidades de la administración pública donde se presente” (entrevista 12, GAUS 2010).

Los CC dirigen sus proyectos a las alcaldías, las gobernaciones el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y, especialmente, el Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda. De acuerdo con los resultados obtenidos en nuestro estudio, para que un proyecto obtenga financiamiento debe existir una relación de afinidad político-neoclientelar entre la comunidad que lo propone, o al menos un miembro de esa comunidad, y la instancia administrativa que otorga los recursos (entrevista 1, GAUS 2010). Ello evidencia una relación clientelar entre el actor comunitario y el político, puesto que la aprobación de recursos para la ejecución de un proyecto depende de la afinidad que el actor comunitario tenga con el actor político y de la voluntad que este último tenga para promover el aparato administrativo público que se requiere para ceder los recursos.

Asimismo, la relación de los CC estudiados con los actores institucionales no siempre es directa, sino que se da a través de instancias dependientes de otras instituciones; ejemplo de ello es la relación con Fundacaracas (adscrita a la Alcaldía de Libertador). De las entrevistas realizadas a voceros(as) de los CC, se desprende que algunos CC del municipio Libertador no le rinden cuentas a la Alcaldía aun cuando esta les haya otorgado financiamiento a través de Fundacaracas. Al respecto, señala un funcionario de dicha alcaldía: “Realmente no cuento con mucha información acerca de los proyectos que se están realizando con estos CC, porque es Fundacaracas quien ha manejado este tema (...) porque son ellos quienes les han dado orientación...” (entrevista 11, GAUS 2010). Esta declaración confirma la falta de articulación institucional frente a los recursos que destinan a los CC.



Por otra parte, el ejercicio de la contraloría social, entendida como un eslabón de la participación ciudadana, se enfrenta con el funcionamiento de una estructura que desdibuja dicha participación. En algunos casos, los proyectos ejecutados en los CC estudiados fueron adjudicados por alguna institución del Gobierno sin que la comunidad beneficiaria participara en el proceso de licitación, lo que trajo como consecuencia que, en la práctica, dichas contratistas se rehusaran a rendirle cuentas a la comunidad. De hecho, en la función contralora de los CC se identificaron conflictos con el actor técnico y/o contratistas; una vocera señaló que “hay dificultades para controlar la ejecución de obras porque las contratistas incumplen pasos o aspectos del proyecto aprobado y no quieren rendir cuenta a la comunidad” (entrevista 13, GAUS 2010).

### *¿Autonomía o cooptación?*

Las experiencias de CC analizadas revelan que a pesar de que en la LOCC aprobada en 2009 se estableció la posibilidad de generar recursos propios para su financiamiento, en las entrevistas realizadas hasta fines del año 2010 no se identificó ningún CC que generara recursos propios; la mayoría dependen del Gobierno para financiar sus proyectos.

La dinámica política define la preeminencia del actor gubernamental en las comunidades: en los municipios y gobernaciones gobernados por la oposición, el ente financiador tiende a ser la alcaldía y/o la gobernación de turno, mientras que la presencia del Gobierno central con sus recursos es casi inexistente. En los municipios afines al Gobierno se da la presencia de todos los niveles gubernamentales: alcaldía, gobernaciones y, sobre todo, el Gobierno central con sus organismos.

En varias entrevistas, los voceros y voceras se refirieron a dos figuras que no están contempladas en las leyes del Poder Popular pero que en la práctica tienen una incidencia en los alcances que puede tener un CC frente a las instituciones del Estado; se trata del “padrino institucional” y de “los enlaces parroquiales”. El padrino institucional es una figura política; como ejemplo podemos citar al alcalde del municipio Libertador, Jorge Rodríguez, quien es padrino de la parroquia 23 de Enero. La función del “padrino” es “ayudar a la comunidad para que sea atendida por los organismos del Estado” (entrevista 9, GAUS, 2010). Se trata de una mediación política que interviene frente a las acciones de la comunidad organizada. La segunda figura son los llamados enlaces parroquiales; estos son nombrados

por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y tienen como función “ser mediadores entre el CC y los órganos del Estado” (entrevista 11, GAUS 2010). Un aspecto a destacar es que estos enlaces parroquiales suelen ocupar el espacio físico que anteriormente ocupaban las juntas parroquiales y es allí donde realizan las reuniones políticas del PSUV en la comunidad.

Estas figuras no contempladas en las leyes son reflejo del paternalismo, populismo y clientelismo existentes en la praxis de los CC e inciden negativamente en la autonomía de los CC, pues es a través de ellas como se da la cooptación política. Cabe preguntarse, ¿quién realmente gobierna y dónde queda el poder de los ciudadanos?

Los diversos testimonios ofrecidos por voceros y voceras de los distintos CC muestran que en la medida en que los CC avanzan en la conformación de comunas, su identificación con el proyecto político de Chávez es mayor porque se interpreta que si la comunidad es mayoritariamente seguidora del oficialismo, los CC tendrán más recursos. Sin embargo, ello trae severas limitaciones a la inclusión de aquellos que no comparten el proyecto político del socialismo del siglo XXI. Tal como lo expresó una entrevistada: “...en la medida que se establezcan las comunas, la relación con ella nos generará una limitación porque estas se están constituyendo en el nexo con las instituciones de Gobierno” (entrevista 14, GAUS 2010).

Los casos analizados muestran que existe una tendencia a la cooptación de la organización popular por distintas vías como la jurídica y por actores paralelos al CC que actúan y se mueven en función de objetivos políticos y no sociales, lo que dificulta que las organizaciones sociales logren construir un proyecto social alternativo a partir de sus identidades, por ser la autonomía una condición necesaria para ello.

### *Inclusión versus exclusión*

En los casos estudiados, la exclusión se confirma por la vía de la asignación de recursos y puede afectar tanto al CC como al Gobierno local o regional de turno en caso de ser de oposición; aquellos CC que debido a la aguda polarización política existente son calificados como opositores y las gobernaciones y alcaldías que dirigidas por la oposición no se benefician de los recursos destinados al financiamiento de proyectos de impacto social. Se observó que los CC localizados

en municipios gobernados por la oposición cuentan, fundamentalmente, con los recursos de la alcaldía respectiva y/o del Gobierno regional para financiar sus proyectos. Un vocero de un CC de Baruta indicó que “los proyectos que hemos ejecutado han sido gracias al financiamiento de la Alcaldía y de la Gobernación de Miranda; más bien los organismos del Gobierno central entorpecen el trabajo que hacemos en la comunidad” (entrevista 8, GAUS 2010). En el caso de los CC que operan en el municipio gobernado por el oficialismo, los recursos para financiar los proyectos de los CC llegan por distintas vías y con fuerte presencia de organismos del poder central; en algunos casos, varios organismos aportan a un mismo proyecto. Sin embargo, el conocimiento sobre los proyectos que se están financiando y la administración de los recursos no es una información compartida y del conocimiento de todos los entes que en un momento dado pueden estar interviniendo en una comunidad, tal como lo destacó un funcionario de la Alcaldía de Libertador antes citado.

Otra vía de exclusión basada en elementos de carácter ideológico y político es el requerimiento de registro y el proceso de adecuación de los CC. Tal como se ha señalado, la LOCC de 2009, al incluir el proyecto socialista y la necesidad de que las comunidades se adhieran a los planes y proyectos del actual Gobierno, lleva a imponer una ideología política que ciertamente no es compartida por todos los ciudadanos y disminuye la autonomía de los CC para construir sus propias agendas y proyectos. Según las entrevistas realizadas, el proceso de adecuación de los CC con la LOCC de 2009 sirvió para que se pasara por el tamiz político a estas organizaciones, logrando adecuarse con mayor facilidad aquellos CC identificados como progobierno, determinado por la militancia de sus integrantes y de la propia comunidad a la que pertenece el CC. Un vocero comunal destacó al respecto que “a raíz de estos resultados (los electorales de 2010), de los 7 CC donde perdió el PSUV, a algunos les impidieron la adecuación... porque había conexión del PSUV con Fundacomunal y al señalar que un CC era ‘escuálido’ se le saboteara desde Fundacomunal y Safonac para que no se les registrara” (entrevista 11, GAUS 2010).

## CONSIDERACIONES FINALES

Dada la elevada polarización sociopolítica existente, la nueva forma de participación popular que suponen los CC quedó anclada en la relación dicotómica entre quienes están a favor y los que están en contra del proceso revolucionario.

En la práctica, los mecanismos de control de los que disponen los ciudadanos y las organizaciones y movimientos sociales para ejercer la contraloría e incluso la definición de si existen o no “transgresiones” no son la autonomía ni la transparencia ni la eficiencia de la gestión de los CC, sino que dependen de la composición y posición político-ideológica de los miembros de los CC y, por lo tanto, de la afinidad o no con el proyecto político del presidente Chávez. En aquellos CC afines ideológicamente, la contraloría social se desdibuja al supeditarse a la relación neoclientelar y de carácter populista que ha establecido el presidente Chávez con las distintas organizaciones de base popular afectas a su proyecto político. Este tipo de relación ha llevado a cooptarlas, convirtiéndolas en espacios donde se multiplican los males que caracterizan a la administración pública.

La tendencia es a ideologizar y cooptar los CC, tal como se desprende de la LOCC sancionada en el año 2009. Por otra parte, se observa que la relación que se viene estableciendo entre el Estado y las comunidades es de tipo neoclientelar.

Por otro lado, la contraloría social ejercida por las comunidades a través de los CC, tal como está establecida en las leyes, queda sujeta solo al control interno y/o en el ámbito del CC, pero no está previsto el control externo o fiscal, en el cual estas organizaciones que administran recursos provenientes del Estado puedan ser objeto de auditorías externas, como se hace para los órganos de la administración pública. Por lo tanto, el éxito, o al menos el cumplimiento de los objetivos de esta forma de participación ciudadana, no está garantizado y los recursos económicos que cada vez en mayor volumen se transfieren desde el Gobierno central hacia los CC contribuyen a que estos se transformen cada vez más en instancias paraestatales.

No se ha dado la pretendida “adecuación institucional” ni ha surgido un “Poder Ciudadano” que permita el cumplimiento del marco jurídico establecido en materia de contraloría social en los CC, por lo que las prácticas distorsionadas y los vicios de la administración pública se replican. Este problema es aún mayor cuando los organismos gubernamentales tratan de imponer proyectos y otorgar recursos de espaldas a la propia comunidad.

Existe una tendencia a priorizar proyectos y otorgar financiamiento para obras de infraestructura en las comunidades a través de “contratistas”, los cuales, por lo general, se vinculan con el Gobierno. Por esta vía, el Gobierno garantiza su presencia a través de instancias que no rinden cuentas a la comunidad, sino a las instituciones que le contratan y donde los CC no tienen posibilidad de participar

porque ni siquiera conocen las normas de las licitaciones y menos aún los criterios para adjudicar las obras. En los casos como el anterior, donde no existe transparencia, no es posible hacer una contraloría social por parte de la comunidad; además, de acuerdo con el marco legal, la participación ciudadana debe considerarse un proceso o actividad continua y no puede circunscribirse solo a una de las etapas, como lo es la contraloría social.

En la praxis de los CC se incorporan dos instancias de naturaleza política que no están contempladas en las leyes del Poder Popular pero tienen un fuerte impacto en el surgimiento de relaciones clientelares, en la posible pérdida de autonomía de estas instancias y en la exclusión de aquellos CC que no sean afines al proyecto socialista del presidente Chávez. Se trata de los padrinos institucionales y de los enlaces parroquiales que son designados por el PSUV y que supeditan a la actuación de los CC a sus gestiones ante los órganos del Estado que representan. Esto da cuenta de las prácticas de tutelaje y cooptación del Gobierno hacia las organizaciones populares.

El fenómeno de la exclusión adquiere dos modalidades: la de los CC calificados como opositores según los imaginarios sociales alimentados por la polarización política y la de las gobernaciones y alcaldías, a las cuales no se les transfieren los recursos que legalmente les corresponden y que podrían destinar al financiamiento de proyectos de impacto social, por no ser afines ideológicamente con el Gobierno. Por tanto, los CC que se ubican en municipios y gobernaciones de la oposición política sufren de una doble exclusión.

Se concluye que tanto el Gobierno como los CC deben enfrentar los retos de la polarización política y social para lograr convertirse en instancias capaces de contribuir al avance de la democracia participativa. De lo contrario, estas instancias se convertirán en espacios cooptados de exclusión y desdemocratización, de tutelaje y de clientelismo político, en vez de ser espacios autónomos donde se puede ejercer una contraloría social transparente que sirva de experiencia de aprendizaje democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, G. y VERBA, S. (Eds.) (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.

ÁLVAREZ, R. (2010a). “Avances y perspectivas de la tendición de cuentas (RdC) horizontal, social y transversal en Venezuela (1999-2008)”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1. (En vías de publicación)

ÁLVAREZ, R. (2010b). Perspectivas de la descentralización y de la participación ciudadana en el gobierno de Hugo Chávez (1999-2009). *Revista de Ciencias Sociales* (RCS), 16, 4:665-676.

CAIONE, C. (2011). “Creación de las comunas sufrió tropiezos”. *Últimas noticias*. (El país): 18.

CHÁVEZ, H. (2006). *Aló Presidente 244*. Palacio de Miraflores. 15 de enero. Caracas.

CHÁVEZ, H. (2008). *El Poder Popular*. Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información.

DAHL, R.A. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. Yale University Press.

DELGADO, J.G. (2004). Transparencia, contraloría social y participación ciudadana en los asuntos públicos. leyes para su defensa. Caracas. <http://www.apalancar.org/archivos/1006/Contraloria%20social%20y%20Participacion%20Ciudadana.doc> (Consultado: 28/08/2008).

DELGADO, J.G. (2007). *Los consejos comunales en el contexto de la legislación vigente*. Caracas: Escuela de Vecinos.

FONDEMI (2009). Informe de Gestión. Caracas.

FOX, J. (1994). “The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico”. *World Politics* 46, 2:151-184.

GARCÍA-GUADILLA, M.P. (2008). “La praxis de los consejos comunales: ¿poder popular o instancia neoclientelar?”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14, 1:125-151.

GARCÍA-GUADILLA, M.P. (2007). “Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los comités de tierra urbana como movimientos sociales”. *Revista Cuadernos del Cendes*, 24, n° 66: 43-73.

GARCÍA-GUADILLA, M.P. (2006a). “Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia”. *América Latina Hoy*, 42:37-60.

GARCÍA-GUADILLA, M.P. (2006b). “Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia”. *América Latina Hoy*, 42:37-60.

GARCÍA-GUADILLA, M.P. (2005). “La sociedad civil venezolana 1961-2004: institucionalización de nuevas ciudadanía y luchas por la democracia”, en *Lectura sociológica de la Venezuela actual II*. Caracas: Ediciones Universidad Católica Andrés Bello.

GARCÍA-GUADILLA, M.P. (2002). “Democracy, decentralization and clientelism: New relationships and old practices”. *Latin American Perspectives*, 29, 5:90-109.

GAUS (2010). Base de datos y entrevistas a voceros/as de consejos comunales de los municipios Baruta, Sucre, Chacao y Libertador. Base de datos Grupo de Investigación Interdisciplinario en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica. Caracas, USB.

GAUS (2006-2010). Entrevistas a consejos comunales en Ciudad Guayana, estado Sucre y Caracas. Base de datos. Grupo de Investigación Interdisciplinario en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica. Caracas, USB.

HARNECKER, M. (2009). De los consejos comunales a las comunas. Construyendo el socialismo del siglo XXI. 1° de abril, Caracas. <http://es.scribd.com/doc/27443484/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009> (Consultado: 18/05/2010).

HEREDIA, B. (1997). “Clientelism in flux, democratization and interest intermediation in contemporary”. Documentos de trabajo. México: División de Estudios Internacionales 31. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

HEVIAD DE LA JARA, F. (2007) “Contraloría social y protección de programas sociales”. *Seminario Internacional: Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía*. PNUD México. 47 p. [http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference\\_Paper\\_Felipe\\_Hevia.pdf](http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Felipe_Hevia.pdf) (Consultado: 28/08/2008).

IZUNZA, E. (2003). Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana. Ponencia presentada en la Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March 27-29. <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf> (Consultado: 22/05/2011).

JAUJA, E. (2010). *Memoria y Cuenta. Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.

MINCI (2005). “Contraloría social. Poder para el pueblo”. Febrero. <http://sala.clacso.org.ar/gsd/collect/chavez/index/assoc/HASH46c2.dir/doc.pdf> (Consultado: 17/03/2006).

PROVEA (2010). *Informe anual de derechos humanos 2010*. Caracas: Provea.

PUTNAM, R.D. (1992). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

RODRÍGUEZ, J. (2011). Investigan desvíos en consejos comunales. Suman 1.500 casos. Abril. [http://www.vlinea.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15803:-investigan-desvios-en-consejos-comunales-suman-1500-casos&catid=96:actualidad&Itemid=64](http://www.vlinea.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15803:-investigan-desvios-en-consejos-comunales-suman-1500-casos&catid=96:actualidad&Itemid=64) (Consultado: 14/06/2011)

SCHEDLER, A. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de Transparencia*, 3. Agosto. IFAI, México. 47 p. [http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/rend\\_ctas\\_IFAI.pdf](http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/rend_ctas_IFAI.pdf) (Consultado: 22/05/2011).

### Leyes y documentos oficiales

ASAMBLEA NACIONAL (2010). Ley Orgánica: de la Contraloría Social. *Gaceta Oficial* N° 6.011 del 21 de diciembre. Caracas, Venezuela.



ASAMBLEA NACIONAL (2009). Ley Orgánica de los Consejos Comunales. *Gaceta Oficial* N° 39.335, 28 de diciembre. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL (2006). Ley de los Consejos Comunales. Decreto Presidencial en *Gaceta Oficial* N° 5.806. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL (2005). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* N° 38.204. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial* N° 37.463. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL (2001). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Con Exposición de Motivos. *Gaceta Oficial* N° 37.347. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 36.860. Caracas, Venezuela.

CGR. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2008). Informe de Gestión. Discurso del Contralor. Caracas.

CGR. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2009). Informe de Gestión. Caracas.

CGR. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2010). Informe de Gestión. Caracas.

CPPCDDR. COMISIÓN PERMANENTE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL. ASAMBLEA NACIONAL (2009). Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Comunales. Exposición de motivos. <http://www.slideshare.net/vzdas/proyecto-de-ley-de-reforma-de-la-ley-de-los-consejos-comunales> (Consultado: 23-05-11).