

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES)**



**ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS  
COMUNALES EN EL 2006: ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY QUE LOS REGULA**

**Autor:**

Julio César Lobo Lara

Trabajo que se presenta para optar al  
Grado de Magister Scientiarum en  
Planificación del Desarrollo  
Mención Planificación Global

**Tutora:**

Thais Maingón

Caracas, Octubre de 2012

## DEDICATORIA

A Lourdes por estar siempre conmigo

A Maickol y Anthony para que sirva de estímulo en todas sus actividades

Para mi madre y mi hermano por creer en mí

Y muy especialmente a la Profesora Katuska Torres quién en vida fue una fuente invaluable de enseñanza y me prestó un gran apoyo para realizar este trabajo

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi tutora Profesora Thais Maingón, por todo el apoyo prestado durante el desarrollo de la presente investigación, sin usted no lo hubiese logrado

A mis compañeros Guido, Exequiel y Ana María quienes logramos formar un gran equipo de trabajo

A todos los profesores y personal de CENDES

A Franklin Solórzano y Yoel Páez por toda la colaboración prestada

## **ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES EN EL 2006: ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY QUE LOS REGULA**

**Autor: Julio César Lobo Lara**

**Tutor: Prof. Thais Maingón**

### **RESUMEN**

Desde el año 2005, los consejos comunales se han convertido en una alternativa de participación ciudadana para la resolución de los problemas más apremiantes de las comunidades más pobres. El proceso de conformación de estas instancias se inició sin planificación alguna y luego de su legalización a través de la Ley que los creó, se fueron convirtiendo en el espacio de obtención de recursos y ejecución de proyectos. El objetivo general de la presente investigación se orientó a reconstruir el proceso de conformación, regulación y desempeño de los consejos comunales conformados durante el 2006, es decir, antes y después de la Ley que los regula. Para su logro se plantearon como objetivos específicos: a) Sistematizar el proceso de conformación de los consejos comunales; identificar el proceso institucional que se siguió para regularlos y legitimarlos; b) caracterizarlos de acuerdo de los indicadores institucionales establecidos en la Ley que los regula y c) analizar las consecuencias de carácter institucional del proceso que siguió la conformación de estos CC. Por la forma de recoger la información es una investigación de campo que requirió del diseño de dos instrumentos para la recolección de la información: la consulta a 9 expertos y entrevista semi-estructurada a 37 Consejos Comunales realizadas en un mismo período en cuatro estados del país. Se podrían destacar como conclusiones las siguientes: a) Los CC se conformaron con el apoyo de la Guardia Nacional, Minpades, Fundacomún, alcaldías y gobernaciones; b). le fueron asignados ingentes recursos gracias a la creación de un fondo para obtener los mismos, en donde los CC debían

presentar proyectos sin ningún plan previamente elaborado con la participación ciudadana, no se establecieron procedimientos de regulación y legitimación antes de la creación de la Ley; c) no fueron creadas las estructuras organizativas formales y necesarias para iniciar este proceso, así como tampoco existió una organización que se ocupara de aglutinar la información de todos los CC lo que a la postre implicó que cada organización gubernamental llevara sus propios registros. Finalmente ello tuvo como consecuencia un debilitamiento institucional ya que no hubo control, seguimiento ni evaluación de los CC creados antes de la Ley, lo que ocasionó un desorden administrativo impactando negativamente al sistema de planificación nacional y regional.

**Palabras claves:** Consejos Comunales. Leyes del Poder Popular. Participación ciudadana. Planificación nacional y regional.

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIA</b> .....	<b>i</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>ii</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>iii</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>6</b>
OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>19</b>
REFERENCIAS TEÓRICAS.....	19
Beneficios y riesgos de la participación ciudadana .....	22
2- Antecedentes Socio-Históricos. ....	24
La Constituyente y la Constitución de 1999.....	30
Líneas Generales del Plan de la Nación 2001-2007 y 2007- 2013. Primer Plan Socialista. (PPS).....	33
Equilibrio Económico: .....	34
Equilibrio Social; .....	34
Equilibrio Territorial: .....	35
Equilibrio Internacional: .....	35
Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista (PPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013 .....	35
El Sistema Nacional de Planificación.....	37
Los Consejos Comunales .....	40
GLOSARIO DE TÉRMINOS BÁSICOS .....	48
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>50</b>
METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN .....	50

1- Tipo de Investigación.....	50
2- Manejo de las fuentes de información.....	51
3- Selección de la población objeto de estudio y muestra.....	51
4- Técnicas e Instrumentos de recolección de datos e información .....	55
LIMITACIONES.....	56
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>57</b>
ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	57
1.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA A LOS CONSEJOS COMUNALES .....	57
2.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA A LOS EXPERTOS.....	69
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>83</b>
CONCLUSIONES.....	83
RECOMENDACIONES.....	87
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	89
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>94</b>
CONSULTA A EXPERTOS .....	94
<b>ANEXO 2 .....</b>	<b>100</b>
ENTREVISTA CUALITATIVA .....	100

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>FIGURA 1 Organización del Consejo Comunal .....</b>	<b>44</b>
<b>Grafico N° 1 Cómo fue la conformaron de los CC en el año 2006 .....</b>	<b>59</b>
<b>Grafico N° 2 Razones por la cuales considera que no funcionó bien el CC .....</b>	<b>62</b>
<b>Grafico N° 3 Organismos que prestaron apoyo y asesoría para la conformación y funcionamiento del CC .....</b>	<b>62</b>
<b>Grafico N° 4 Proceso para la obtención de recursos para los CC .....</b>	<b>63</b>
<b>Grafico N° 5 Ejercicio del control de los recursos obtenidos y la ejecución de los proyectos ..</b>	<b>65</b>
<b>Grafico N° 6 Definición de la gestión de los CC.....</b>	<b>66</b>
<b>Grafico N° 7 Consecuencias institucionales que tuvo el proceso de conformación de los CC...</b>	<b>67</b>
<b>Grafico N° 8 Cómo se conformaron los CC en el año 2006 .....</b>	<b>70</b>
<b>Grafico N° 9 Cómo fue el proceso de conformación .....</b>	<b>70</b>
<b>Grafico N° 10 Instituciones que apoyaron el proceso de conformación .....</b>	<b>71</b>
<b>Grafico N° 11 Causas fundamentales que pudieron dar origen a la creación de los CC .....</b>	<b>72</b>
<b>Grafico N° 12 Metodología empleada para la obtención de recursos por parte de los CC .....</b>	<b>73</b>
<b>Grafico N° 13 Información manejada por los CC relativas a su creación, objetivos y funcionamiento .....</b>	<b>74</b>
<b>Grafico N° 14 Proceso para la obtención de recursos .....</b>	<b>74</b>
<b>Grafico N° 15 Ejercicio del control de los recursos .....</b>	<b>75</b>
<b>Grafico N° 16 Desempeño de los CC .....</b>	<b>76</b>
<b>Grafico N° 17 Razones por las cuales el desempeño de los CC fue deficiente .....</b>	<b>77</b>
<b>Grafico N° 18 Cómo define la gestión de los CC .....</b>	<b>78</b>
<b>Grafico N° 19 Ejemplos de CC con buena gestión .....</b>	<b>79</b>
<b>Grafico N° 20 Principales consecuencias institucionales señaladas.....</b>	<b>80</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1 Estados participantes en los Gabinetes Móviles del 2006 .....	12
Tabla N° 2 Topología de participación ciudadana.....	22
Tabla N° 3 Mecanismos de participación según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 en contraste con la Constitución de 1961 .....	32
Tabla N° 4 Consejos Comunales conformados en el 2006 .....	52
Tabla N° 5 Distribución de la Muestra .....	54
Tabla N° 6 Gabinetes Móviles realizados durante el año 2006 con el número de CC participantes.....	64
Tabla N° 7 Perfil de los Expertos.....	69

## INTRODUCCIÓN

En Venezuela al igual que en otros países de América Latina, se han producido cambios de carácter constitucional para transformar el panorama político, social, económico e institucional. Estos cambios tratan de democratizar y descentralizar el Estado para crear una nueva relación con una sociedad más participativa; en los individuos ha surgido una nueva conciencia de sus derechos y de la posibilidad de participar en procesos que los afectan directamente y que, hasta hace pocos años, eran funciones propias del Estado. (Velasco, 2005)

También señala Velasco que hoy se reconoce que no es posible resolver los problemas del desarrollo ni aprovechar sus oportunidades sin la participación y el compromiso de los ciudadanos. La eficacia en la acción del Estado depende en buena parte de la eficacia con que actúen las organizaciones que conforman la sociedad, para que los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan con sus responsabilidades. Las políticas y funciones que le corresponden cumplir al Estado deben ser consultadas con los ciudadanos que son los que están más cerca de la realidad.

En este contexto, con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, se establecen tres grandes pilares para impulsar el desarrollo: la descentralización, la planificación y la participación ciudadana y, para ello, se dan en principio tres organismos de rango constitucional y de distintos ámbitos territorial de gobierno: el Consejo Local de Planificación Pública, a nivel local; el Consejo Estadal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, a nivel estadal; y el Consejo Federal de Gobierno, a nivel nacional. En estas instancias intermedias se articulan el Estado y la sociedad para planificar, ejecutar y controlar los presupuestos de inversión en cada nivel territorial.

En el Consejo Local de Planificación Pública es donde aparecen por primera vez los consejos comunales, como el epicentro para hacer efectiva la participación y protagonismo del ciudadano, al identificar sus problemas y necesidades en las comunidades para presentar las respectivas propuestas ante el Consejo Local de Planificación Pública a ser considerados en el Plan Municipal de Desarrollo y lograr su concreción en el presupuesto de inversión municipal. Sin embargo, las autoridades municipales no comprendieron la razón de ser de dicha instancia y, por el contrario, cerraron las puertas asumiendo el control total de las decisiones e impidiendo a los ciudadanos la participación en la gestión.

Estas actuaciones llevaron al gobierno venezolano a plantearse la posibilidad de otorgar recursos directamente desde el Ejecutivo Nacional hacia las comunidades a través de los Consejos Comunales, y luego de varios intentos de modificación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública para poder transferir los recursos, se propuso la Ley de los Consejos Comunales que fue promulgada y publicada el 10 de abril de 2006. Aunque estas instancias no aparecen de manera puntual en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el legislador se basó para su sustento jurídico en lo que establece el artículo 169 de la Constitución de 1999, que señala:

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

Los Consejos Comunales (CC) tienen como propósito articular a todas las organizaciones y ciudadanos que hacen vida en una comunidad con el objeto de integrarlos para identificar sus problemas, necesidades y potencialidades, y gestionar por medio de proyectos, los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de esa comunidad. Pero a pesar que para abril de 2006 se cuenta con la Ley que viene a resolver, de alguna manera, los problemas que impedían otorgar recursos a las comunidades, la realidad fue otra, ya que se venían conformando CC desde el año 2005 y entregándoles recursos vía Gabinetes Móviles sin ninguna norma, y después de aprobada la Ley, las instituciones que tenían la responsabilidad de orientar, coordinar, gestionar y evaluar todo lo concerniente para el desarrollo de los CC, como lo eran las Comisiones Presidenciales del Poder Popular nacional, estatales y municipales, lográndose constituir la primera sin dificultades, pero se presentaron muchos tropiezos que obstaculizaron la conformación en los estados y casi ninguna presencia en los municipios. Con este panorama el proceso de reconocimiento de los CC se complica debido a que la Ley estimulaba la conformación de estos espacios comunitarios con una serie de requisitos pero también señalaba que los conformados antes de la Ley, tenían que someterse a un proceso de legitimación y regularización a los preceptos establecidos en dicha norma, pero esto no impidió que siguieran creándose estas instancias de participación y la ausencia de la Comisión Presidencial del Poder Popular en estados y municipios, la llenaron muchas instituciones que comenzaron a promover la constitución de Consejos Comunales pero atendiendo a sus propios intereses porque existían muchos vacíos en la Ley y no se aprobó el Reglamento que debía desarrollar los procesos en ella establecida. Esto llevó que a finales de 2006, el Ejecutivo Nacional delegara todas esas funciones a Fundacomunal, denominada para la época Fundacomún, ente perteneciente al Ministerio de Participación y Desarrollo Social (Minpades).

El propósito de la presente investigación es reconstruir el proceso de conformación, regulación y desempeño de los Consejos Comunales antes,

durante y posterior a la promulgación de la Ley que los regula del 2006, y para alcanzarlo se proponen los siguientes objetivos específicos: 1) Sistematizar el proceso de conformación de los Consejos Comunales constituidos antes y durante el año 2006, desde el punto de vista de sus estructuras, rectoría y asignación de recursos. 2) Identificar el procedimiento para regularlos y legitimarlos. 3) Caracterizar los Consejos Comunales de acuerdo con los indicadores institucionales establecidos en la Ley que los regulan. 4) Analizar las consecuencias de carácter institucional del proceso de conformación de CC. De esta manera se pretende conocer la dinámica de los CC y posteriormente conocer cómo fue el desempeño de estas instancias de participación.

En el Capítulo II se presentan las referencias teóricas que dan sustento a la investigación, desarrollando los aspectos relacionados con la sociedad civil y la participación ciudadana, los antecedentes socio – históricos, partiendo desde los eventos del 23 de enero de 1958 que llevaron al derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez, hasta llegar a la Reforma Constitucional de 1961. De allí se destacan las principales manifestaciones de participación ciudadana y eventos políticos ocurridos desde el año 1961 hasta 1999, pasando por las elecciones presidenciales que llevaron a Hugo Chávez Frías a la Presidencia de la República, el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en Referéndum popular el 15 de diciembre de 1999. Asimismo se presenta un cuadro comparativo sobre los artículos que establecía la Constitución de 1961 con la Constitución de 1999 en relación con los mecanismos de participación ciudadana. Se caracterizan las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, así como el Plan Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013, y se presenta el Sistema Nacional de Planificación, donde se destaca al Consejo Local de Planificación Pública como parte de ese sistema y órgano en donde se insertarían los Consejos Comunales, se hace referencia a lo que establece la Ley y se analizan los CC antes y después de la norma que

los regula. Por último se encuentra el glosario de términos básicos.

El Capítulo III, detalla los métodos, técnicas e instrumentos de recolección de la información utilizados en la investigación. El tipo de investigación según su alcance es exploratoria – descriptiva y según la manera de recoger la información es una investigación de campo no experimental. En el desarrollo de la investigación se definieron los siguientes instrumentos de recolección de la información: observación directa, cuestionarios, entrevistas semi estructuradas y revisión documental y bibliográfica, y se considera una investigación de campo no experimental, ya que se realizó un análisis sistemático sobre los CC a través de entrevistas y consultas a distintos actores vinculados a los CC.

En el Capítulo IV se abordó el tema medular de la investigación como es la reconstrucción del proceso de conformación, regulación y desempeño de los Consejos Comunales antes, durante y posterior a la promulgación de la Ley que los regula del 2006, para ello se realizaron 9 entrevistas a expertos relacionados con la temática de los CC así como también se diseñó un cuestionario que fue aplicado a 37 voceros de CC seleccionados de los estados Miranda, Zulia, Nueva Esparta y Anzoátegui. Una vez aplicados ambos instrumentos, se procesaron y fueron estudiadas cada una de las respuestas para sus respectivos análisis y se compararon las respuestas de los ítems que coincidían de cada instrumento. Y, por último se presentan las conclusiones de la investigación y algunas recomendaciones.

## CAPÍTULO I

### OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) aprobada en referendo en diciembre de 1999, define un nuevo marco institucional que promueve una sociedad **democrática, participativa y protagónica**; y establece una nueva visión del Estado donde destacan tres pilares fundamentales para impulsar el desarrollo: la planificación, la descentralización y la participación ciudadana.

Con la aprobación de esta Carta Magna, se establece una nueva relación Estado – sociedad y se promueve que las decisiones públicas sean consideradas de forma conjuntas. Para ello, se definen los siguientes órganos de planificación; a nivel nacional, el Consejo Federal de Gobierno (**CFG**) que tiene su fundamento en el artículo 185 de la Constitución; en el nivel estatal, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (**CEPCPP**) enunciado en el artículo 166 de la Constitución; y, a nivel municipal, el Consejo Local de Planificación Pública (**CLPP**), definido en el artículo 182 de la Constitución.

Este nuevo sistema de planificación obligaría a establecer una relación coordinada y constante entre los distintos niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal, tomando como base, en principio, las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, y posteriormente, las del Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista 2007 - 2013.

Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007, buscaba superar la crisis institucional existente, con un profundo

cambio estructural dirigido a refundar una nueva República. Para ello, se establecieron cinco equilibrios (Económico, Social, Político, Territorial e Internacional) fundamentados en la participación protagónica de todo el pueblo venezolano sin discriminación alguna. En relación con el aspecto participativo se destaca; **en lo económico**: el impulso de las cooperativas, las empresas comunitarias y la economía social; **en lo social**: el fortalecimiento de las redes sociales y de las organizaciones de base, promoción de una sociedad capaz de ejercer el control de la cosa pública y el incentivo para la creación de medios de comunicación comunitarios; **en lo político**: la participación ciudadana en los procesos de planificación y en el avance de la democracia participativa y protagónica.

El Plan Nacional Simón Bolívar 2007 – 2013, se fundamenta en un enfoque ideológico de tipo socialista y establece como estrategia de desarrollo nacional, el impulso de la desconcentración de actividades y proyectos desde el gobierno central hacia los distintos ámbitos de gobierno (estadal y municipal), pero considerando con especial atención, la participación ciudadana y la incidencia de las comunidades organizadas en el proceso de planificación de la actividad económica.

La primera manifestación legal relacionada directamente con la participación ciudadana y protagónica, fue la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Su creación estaba contemplada en la Constitución de 1999, en su artículo 182, en donde se establece que los representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, participarán de manera activa con las autoridades municipales en la planificación local.

Esta Ley formaliza el encuentro institucional público con sectores sociales y productivos con el objetivo de hacer más eficaz la actividad de planificación del desarrollo del municipio. Entre las funciones del CLPP, resaltan las relacionadas

con el proceso de formulación del Plan Municipal de Desarrollo: determinación de la tipología del municipio, de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, de los proyectos que consolidaran en el mediano y largo plazo un desarrollo equilibrado del territorio, del diseño de las políticas de inversión del presupuesto municipal que responda a las necesidades de las comunidades y de los distintos proyectos, así como del control y su vigilancia

La aplicación de la Ley de los CLPP tuvo tropiezos que afectaron su eficacia: las autoridades municipales no fueron proclives a este instrumento legal ya que significaba tener que consultar con las comunidades y la sociedad organizada aspectos esenciales del proceso de formación de la política municipal, dicho de otra forma, compartir el poder. Esta situación implicaba un proceso engorroso de selección de los consejeros de la sociedad organizada, lo que generó, que en muchos de los casos las autoridades locales y la política partidista controlaran la escogencia de los consejeros al CLPP, por lo cual neutralizaba el desarrollo de la posible pro actividad que implicaba trabajar con la sociedad civil, o lo que hoy se denomina poder popular, en la planificación local del desarrollo (Maingon 2005). Por su parte, el Ejecutivo Nacional, a objeto de incentivar la conformación de los CLPP, requirió como obligación la instalación de dichas instancias para la entrega de recursos del Fondo de Financiamiento para Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE).

Todas estas situaciones coadyuvaron a menoscabar la posibilidad de hacer eficaz la intervención del CLPP en la planificación que conjuntamente efectuaría con el gobierno municipal respectivo, muy especialmente con las comunidades organizadas (Artículo 1 de la Ley).

La molestia por los resultados poco alentadores respecto a la aplicación de la Ley de los CLPP, se manifestó en el Ejecutivo Nacional en la realización, a finales de 2004, del Taller de Alto Nivel denominado “El Nuevo Mapa Estratégico”, allí asistieron alcaldes y gobernadores comprometidos con la

gestión de gobierno, presidentes de las empresas del Estado y los ministros, para escuchar las directrices estratégicas presentadas por el Presidente de la República, Hugo Chávez. En su intervención aludió a la problemática relación entre la participación popular, los alcaldes y los CLPP; e incluso, expuso una idea que visto desde el presente auguraba cambios en la política:

*Otros instrumentos son los Consejos Locales de Planificación. Vamos a aligerar eso, incluso pudiéramos bajar a nivel de las parroquias y las comunidades, para que la participación se difunda, así como la sangre por los vasos capilares y llegue hasta la última punta del último barrio. Esa es la diferencia, precisamente esencial del modelo político que estamos creando: la democracia popular, la democracia participativa, que contrasta con las viejas y huecas democracias del pasado. (Chávez Frías: 2004)*

Aquí se vislumbraba la necesidad de una reforma a la Ley de CLPP que vinculara, aún más, la intervención ciudadana con la gestión pública local.

Los Consejos Comunes no tienen carácter constitucional, sin embargo aparecen expresados por primera vez en la Ley de los CLPP del 2002, en su artículo 8, donde el órgano planificador debe promover la red de consejos parroquiales y comunales, instancias de participación establecidas en esta Ley, como base para convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

Lo anterior permite inferir que esta modalidad de intervención, constituye el nivel con mayor cercanía entre el ciudadano, la representación de sus intereses y las autoridades locales. Su organización y funcionamiento, al no estar especificado en la Ley de los CLPP, era materia del reglamento respectivo que nunca fue desarrollado.

En 2005, durante la celebración del “Encuentro Nacional de Comités de Tierras Urbanas, Construyendo el Poder Popular, en donde se entregaron recursos a varios Comités de Tierras Urbanas (CTU) que presentaron proyectos

comunitarios y se acreditó un número importante de títulos de tenencia de tierras, el Primer mandatario exhortó a gobernadores, alcaldes y miembros de juntas parroquiales, para abocarse a la presentación de proyectos comunitarios y a la conformación de Consejos Comunales y expresó:

*...los consejos comunales, que hay que irlos eligiendo en asambleas populares en cada sector de cada barrio, eso es la próxima vuelta de las ruedas del gabinete o gobierno móvil. La idea es continuar transfiriéndole poder a las comunidades organizadas, al pueblo, así consolidaremos esta nueva etapa de la revolución. (Chávez Frías:2005).*

En diciembre de 2005, se realiza la elección de los representantes de la Asamblea Nacional y, en la instalación del nuevo período legislativo 2006–2011<sup>1</sup>, su Junta Directiva anuncia la intención de reforzar el Poder Popular, para ello apela a una propuesta más dinámica y expedita de consulta pública que se denominó *parlamentarismo social de calle*, mecanismo que consistía en acercar los diputados a sus electores. El 27 de enero de ese mismo año, se da la primera sesión de trabajo bajo esta modalidad de participación, con el fin de que los ciudadanos decidieran los proyectos de leyes que a su juicio, deberían formar parte de la Agenda Legislativa 2006, así como su opinión de reformar la Ley de los CLPP, especialmente en sus artículos 1, 2, 4, 5 y 8, para poder otorgar recursos directamente a las comunidades a través de los CC. Los resultados indicaron que una reforma de estos artículos, no era suficiente, ya que no especificaba lo referido a la organización y funcionamiento de los CC.

En una segunda jornada de parlamentarismo social de calle, realizada en febrero de 2006, los diputados expusieron a consideración de la ciudadanía, un Proyecto de Reforma de la Ley de los CLPP que implicaba, además de la reforma de los artículos antes mencionados, la inclusión de un capítulo que diera cuenta de la organización y funcionamiento de los CC. Aún así, el colectivo manifestó la necesidad de integrar otros aspectos relacionados con el manejo de

---

<sup>1</sup>Instalación del nuevo período parlamentario y elección de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, realizada el día 5 de enero de 2006.

los recursos y el control de los mismos.

Bajo este contexto, el Ejecutivo Nacional, en el mes de marzo de 2006, toma la iniciativa de presentar ante el parlamento, un proyecto denominado Ley de los Consejos Comunales; este papel de trabajo se discutió en el seno de la Asamblea Nacional, siendo la Ley sancionada por este cuerpo y publicada en Gaceta Oficial el 10 de abril del mismo año.

La Ley de los CC ofrece al pueblo y a las comunidades organizadas, una oportunidad para obtener recursos y elaborar proyectos comunitarios, participando en decisiones públicas de interés colectivo, de este modo se orientan las bases organizativas fundamentales del poder popular. A partir de este instrumento legal, los CC proliferan y crecen en el interior de las comunidades, como una forma organizada de participación popular y protagonismo comunitario.

Sin embargo, antes de ser promulgada la Ley, el Ejecutivo Nacional, bajo la orientación del Ministerio del Poder Popular para la Participación y el Desarrollo Social (Minpades), ya se había abocado a la conformación de un número importante de CC, todo esto en atención a la petición hecha por el Presidente de la República el 30 de agosto de 2005, tanto así, que estos CC recibieron financiamiento por parte del Ejecutivo. En una primera etapa recibieron aportes hasta de treinta (30) millones de bolívares por proyectos formulados y el 6 de febrero de 2006, en el Teatro Teresa Carreño, se realiza el “Primer Gabinete Móvil Comunal”, con la asistencia de un mil setecientos veintiocho (1.728) voceros y voceras representantes de quinientos sesenta y seis (566) Consejos Comunales pertenecientes a los estados: Amazonas, Carabobo, Cojedes, Mérida, Miranda, Portuguesa y Sucre.

**Tabla N° 1: Estados participantes en los Gabinetes Móviles del 2006**

<b>GABINETE</b>	<b>FECHA</b>	<b>Estados Participantes</b>	<b>CC Participantes</b>
Primer Gabinete Móvil	06/02/2006	Amazonas – Carabobo - Cojedes Mérida – Miranda - Portuguesa Sucre	566
Segundo Gabinete Móvil	06/05/2006	Cojedes - Lara Portuguesa – Zulia	1.348
Tercer Gabinete Móvil	22/05/2006	Amazonas - Apure - Bolívar - Delta Amacuro – Sucre - Nueva Esparta	1.543
Cuarto Gabinete Móvil	23/06/2006	Barinas - Mérida Táchira - Trujillo	3.111
Quinto Gabinete Móvil	09/10/2006	Anzoátegui – Aragua - Bolívar Barinas - Falcón Carabobo - Cojedes - Delta Amacuro - Lara Guárico - Mérida - Miranda Monagas - Nueva Esparta Portuguesa - Sucre - Táchira Trujillo - Yaracuy – Zulia	3.666
Sexto Gabinete Móvil	12/10/2006	Bolívar - Delta Amacuro - Zulia Sucre – Monagas - Apure Anzoátegui – Amazonas	510
Proyecto Piloto	15/09/2006		50
Séptimo Gabinete Móvil	18/10/2006	Aragua – Carabobo - Lara Portuguesa – Trujillo Barinas Distrito Capital – Sucre - Zulia – Vargas	11
Octavo Gabinete Móvil	07/11/2006	Aragua – Barinas - Carabobo Distrito Capital – Lara - Sucre Miranda – Portuguesa - Trujillo Vargas - Zulia	2.940
Total			13.745

**Fuente:** Dirección de Contraloría Social de Fundacomunal

La aprobación de la Ley de los CC implicó la reforma de la Ley de los CLPP, a objeto de incluir los CC como parte importante de los actores sociales colectivos que lo estructuran y de integrarlos en el circuito de la planificación comunal, municipal, estatal y nacional (Gaceta Oficial No. 38.591, de fecha, 26 de diciembre de 2006).

La Ley de los CC contemplaba la creación de una Comisión Presidencial del Poder Popular con las atribuciones establecidas en el artículo 30:

*Se crea la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a los fines de: 1) Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los consejos comunales a nivel nacional, regional y local. 2) Fortalecer el impulso del poder popular en el marco*

*de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades. 3) Generar mecanismos de formación y capacitación. 4) Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales. 5) Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales. 6) Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, Equipos Promotores Externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento. La participación de los voceros y voceras de los Consejos Comunales en la Comisión Presidencial del Poder Popular en sus instancias nacional, estatal o municipal, se hará conforme a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley.*

Los artículos 31 y 32 de esta Ley, establecen la designación de las Comisiones Presidenciales Regionales y Locales del Poder Popular para cada estado y municipio respectivamente. En principio fue designada la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, dirigida por el Ministro de Participación y Desarrollo Social (Minpades) del momento, General Jorge Luis García Carneiro. Sin embargo, a pesar de las importantes funciones de este órgano rector de los CC, fueron pocas las Comisiones estatales que lograron conformarse, igual pasó con la creación de las Comisiones municipales.

Esta realidad trajo como consecuencia que diferentes instituciones asumieran el rol de facilitadores para la conformación de los CC, situación que, en principio, parecía favorable a la profundización de estas instancias de participación, pero más tarde, la ausencia de estos órganos encargados de supervisar y regular este proceso y la ausencia de un Reglamento Interno, generó un vacío institucional. La realidad era que no existían lineamientos legales ni institucionales ni reglamentarios para el cumplimiento de la Ley, esto permitió que cada organismo público asumiera el rol de facilitador de los CC, lo que hizo que muchos de estos CC respondieran a los intereses del organismo promotor. Ello implicó también el que se hiciera caso omiso al sistema de planificación nacional, estatal y municipal.

La problemática presentada para el momento de la conformación de las Comisiones Presidenciales del Poder Popular nacional, estatal y municipal, ocasionó un caos, debido al número de CC conformados y en proceso de conformación, más aún, cuando era necesario para la integración del equipo promotor provisional, la participación de un representante de la Comisión Presidencial del Poder Popular, tal como lo indica el artículo 15, numeral 1, de la Ley. Además de los problemas descritos, se agregan los CC conformados antes de la publicación de la Ley, o sea, antes del 10 de abril de 2006. No sólo existía una situación irregular al contar con un número importante de CC conformados con estructuras distintas a las que a posteriori estableció la Ley, sino también que muchos de ellos, ya se les había asignado recursos y contaban hasta con bancos comunales.

Ante el panorama anterior y el no contar con una fuente confiable de información sobre el número de CC constituidos hasta esa fecha, ya que cada organismo relacionado con la dinámica de conformación de los CC, maneja su propia data, que por cierto no coincide entre ellos, tal como pudo comprobar la Comisión Especial de los Consejos Comunales de la Asamblea Nacional, al intentar conocer el número de CC constituidos hasta el mes de noviembre de 2006; el Ejecutivo Nacional resolvió delegar la función relacionada con la formación, capacitación y registro de los CC, a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomún), ahora (Fundacomunal), institución dependiente del antiguo Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social (Minpades), y desde 2008, Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPS), aprovechando que cuenta con delegaciones en todo el territorio nacional.

En diciembre de 2006, se realizan las elecciones presidenciales resultando reelecto el actual Presidente de la República para el período 2007 – 2012; en el

acto de juramentación de Hugo Chávez Frías como Presidente de la República<sup>2</sup>, anunció la activación de los “**Cinco Motores Constituyentes**” dirigidos a la transformación de los ámbitos político, social, económico, militar, territorial, internacional y ético.

***El Primer Motor es la Ley Habilitante:*** consiste en la autorización, por parte de la Asamblea Nacional, al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros y con los procedimientos señalados en la Constitución, emita decretos – leyes, y de esta manera, aprobar de una forma más rápida, un conjunto de leyes orientadas a alcanzar la patria socialista.

***El Segundo Motor Reforma Constitucional:*** la Constitución de 1999, presenta un primer piso para la construcción del socialismo, pero para avanzar en mayor amplitud y dimensión a la República Socialista, se requiere de un conjunto de reformas.

***El Tercer Motor Moral y Luces:*** educación en todos los espacios, educación moral, económica, política, social, o sea, mucho más que la educación formal.

***Cuarto Motor La Nueva Geometría del Poder:*** reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación. ***Y el Quinto Motor la Explosión del Poder Comunal:*** democracia protagónica, revolucionaria y socialista donde los CC son el alma del proyecto bolivariano.

El 17 de enero de 2007, en el Teatro Teresa Carreño, se juramenta el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional y el **Consejo Presidencial del Poder Comunal**, mediante Decreto N° 5.139. De esta manera el Ejecutivo Nacional se compromete a prestar más atención y brindar el apoyo necesario para el éxito de los CC y así fortalecer el poder comunal señalado como el quinto

---

<sup>2</sup>Acto de Juramentación del Presidente electo Hugo Chávez Frías ante la Asamblea Nacional realizado el 10 de enero de 2007.

motor y como uno de los objetivos prioritarios del Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2013.

Es desde el contexto descrito que nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿Cómo se conformaron los CC antes que la Ley fuera sancionada?; ¿Qué estructuras organizativas desarrollaron y qué organismos asumieron el rol rector del proceso de conformación, registro y asignación de los recursos?; ¿Cuál fue el procedimiento para regularlos y legitimarlos?; ¿Hubo alguna institución encargada de llevar el control de la información de los CC constituidos antes de la promulgación de la Ley de los CC?

La presente investigación tiene como objetivo general reconstruir el proceso de conformación, regulación y desempeño de los Consejos Comunales antes, durante y posterior a la promulgación de la Ley que los regula del 2006.

Para lograr este objetivo es necesario alcanzar los siguientes objetivos específicos:

1. Sistematizar el proceso de conformación de los Consejos Comunales constituidos en el año 2006, desde el punto de vista de sus estructuras, rectoría y asignación de recursos.
2. Identificar el procedimiento para regularlos y legitimarlos.
3. Caracterizar los Consejos Comunales de acuerdo con los indicadores institucionales establecidos en la Ley que los regula.
4. Analizar las consecuencias de carácter institucional del proceso de conformación de CC.

La presente investigación permitió conocer cómo fue la dinámica de los CC conformados durante el año 2006 y posteriormente conocer cómo fue el desempeño de estas instancias de participación y de las instituciones, que por mandato de la Ley, tenían la responsabilidad de orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de estos CC. Ello es significativo ya que los Consejos Comunales

desde un principio fueron definidos como instancias de participación y protagonismo del pueblo, como espacios que permitieran al ciudadano definir y jerarquizar los problemas de su comunidad, además de gestionar los recursos, de manera directa, para estar en condiciones de solucionarlos.

La ausencia de documentos formales que describan este proceso extra-institucional, por calificarlo de alguna forma, permite que esta investigación represente una oportunidad para buscar, recopilar y sistematizar alguna información disponible y, a su vez, sirva para reflexionar y profundizar en el tema general de la planificación, así como también pudiera convertirse en una referencia para profundizar en la investigación sobre este tema. Los CC son considerados por el gobierno como instancias principales para la construcción de la democracia protagónica y participativa, al mismo tiempo están presentes en las agendas de política pública de las instituciones de la administración pública venezolana.

Conocer la situación y los avances alcanzados por los CC, conlleva a un diagnóstico que sirve de herramienta para realizar correctivos a posibles situaciones irregulares que pudieran estar latentes en estas instancias comunitarias, asimismo, ello podría ser una base de apoyo para los mismos CC y otras instituciones relacionadas con su dinámica, ya que al conocer estas experiencias, podrían tomar mejores decisiones en pro del colectivo vecinal. Este proceso es necesario ya que permite reconstruir la dinámica de la conformación de los primeros CC en el país.

Por último, el hecho de que los CC creados antes de la promulgación de la Ley no hubiesen contado con instituciones claramente establecidas con una función rectora, lleva a la improvisación y al establecimiento de otros procedimientos que podrían ser calificados de semi institucionales ya que no contaron con un marco legal propio, de allí que se espera que la presente investigación provea de conocimientos que ayuden a comprender la situación actual de los procesos

institucionales llevados adelante por los organismos encargados de regular y apoyar a los CC en las actividades que éstos deben realizar, entre ellas las que tienen que ver con su legalización, presentación de proyectos y asignación de recursos financieros.

## **CAPÍTULO II**

### **REFERENCIAS TEÓRICAS**

En esta parte se presentarán algunos aspectos inherentes a las referencias teóricas de la investigación, entre las cuales cabe destacar la participación ciudadana, los antecedentes históricos relacionados con la participación ciudadana a partir del derrocamiento del General Marcos Pérez Jiménez; posteriormente se desarrollan aspectos relativos a este tema presentes en las Constituciones de 1961 y de 1999; igualmente se mencionan algunos de los postulados de las Líneas de los Planes de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 y 2007-2013 (Primer Plan Socialista Simón Bolívar) y otros elementos destacados que dan cuenta de la importancia del estudio.

#### **1 Sociedad Civil y Participación Ciudadana**

Sociedad civil y participación ciudadana son dos aspectos que están vinculados a los Consejos Comunales. Se espera que la discusión de estos dos aspectos ayude a comprender los cambios por los que ha pasado la sociedad venezolana a lo largo de los años y que de una u otra forma contribuyeron a su transformación. El análisis de los resultados del trabajo de campo dará la visión desde el punto de vista de los actores que participaron y que aún participan en este proceso de cambios sociales y políticos desde el espacio de los CC. Sociedad civil es un término que se empleó para identificar un espacio propio en la organización social, institucional y política de sus sociedades que funciona sin la injerencia del Estado. Posteriormente en la CRBV se le reconoce como un actor con responsabilidades determinadas.

Colmenares (2002:30) señala que

*En Venezuela, como en otros países de América Latina, el constructo Sociedad Civil, nace históricamente por contraste y oposición al Estado Nacional. Los contenidos asignados a esta palabra en este país expresan, además, un profundo rechazo a los partidos políticos que se erigieron en los intermediarios únicos entre el Estado y la Sociedad.*

Sociedad civil es entonces un espacio de relaciones e interacciones entre el Estado y las distintas organizaciones donde se agrupan los individuos según sus intereses y fines particulares para la creación de bienes y servicios. Esos intereses pueden ser particulares (privados) o generales (públicos) y sus alcances pueden ser sectoriales o globales

En síntesis, la sociedad civil depende de una serie de condiciones como la existencia de un mercado, de un marco jurídico democrático que le proporcione cierta libertad a las organizaciones y de un concepto moderno de individuo y de ciudadanía. En fin, este concepto está enmarcado en la construcción de sociedades susceptibles a los cambios y a las transformaciones.

Para Cunill (1991:56)

*...la participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales. Así planteada ella implica en primera instancia la creación de nuevos cauces de relación entre la sociedad civil y la esfera pública.*

En este sentido, se plantea a los ciudadanos de manera individual o colectiva, la participación en los asuntos que eran propios del Estado y asumen un papel activo en la solución de sus problemas.

El concepto de participación ciudadana, según Gómez C (2009:9) tiene una serie de rasgos que lo definen, tales como:

- 1- *Conjunto de asociaciones voluntarias conformadas por individuos libres y con la garantía de un Estado de Derecho.*
- 2- *Tiene especificidad estructural y funcional. Lo estructural*

*caracterizado por la interacción entre la sociedad en los ámbitos público y privado*

- 3- *Autonomía en cuanto a sus acciones y su interacción con el Estado*
- 4- *Constituyen sujetos en constante actividad en una sociedad moderna dado por la libre voluntad. Ella también se relaciona con el concepto de “ciudadanía” necesitando un “marco jurídico-político que reconozca la legitimidad de sus ámbitos y formas de acción.*

La participación ciudadana está referida a la intervención de los particulares en actividades públicas, según intereses de tipo social; constituye la relación ciudadanos-Estado de donde se desprenden diversos tipos de intereses sociales.

Los intereses públicos, tal como lo señala Renaud (2002:16) es el “ámbito incluyente y concurrente de responsabilidad compartida entre el Estado y la Sociedad”, estos actores tiene que ver con la calidad de vida y el bienestar de la población en general. Estos intereses son comunes a todo y en su realización participan el Estado, las instituciones privadas y la comunidad en general.

El interés social corresponde a colectivos comunes y se relacionan con los derechos consagrados en la CRBV tales como derechos culturales, educativos, políticos, ambientales, a la salud, entre otros.

Los intereses difusos se corresponden con los intereses indiferenciados que generan derechos y se difunden entre todos los miembros de una comunidad, como ejemplo de ello tenemos el derecho al agua potable, al libre tránsito o a denunciar una irregularidad en un organismo público, en este aspecto se pueden vincular distintas personas o comunidades que tengan o no nexo entre sí. Nace de la necesidad de tutela señalada por la CRBV.

En el vaso de los intereses colectivos, éstos se localizan en un grupo con intereses comunes. Por ejemplo el incumplimiento de la contratación colectiva lo

cual afecta a un gremio concreto y donde todos sufren por igual.

Por otra parte, Renaud (2002) señala que se pueden “establecer tipologías de participación ciudadana”, a saber:

**Tabla N° 2: Tipologías de participación ciudadana**

<b>SEGÚN SU NIVEL</b>	<b>EN LA GESTIÓN</b>	<b>SEGÚN SU CARÁCTER</b>
✓ <b>Macroparticipación:</b> (Nacional, Sectorial, Regional)	✓ <b>Diagnóstico</b>	✓ <b>Consultiva:</b> (Opiniones respecto a una decisión)
✓ <b>Microparticipación:</b> (Comunidad en particular)	✓ <b>Diseño del Plan o de Políticas</b>	✓ <b>Resolutiva:</b> (Vinculante para la administración)
	✓ <b>Ejecución</b>	
	✓ <b>Evaluación</b>	
	✓ <b>Control</b>	

Respecto a los mecanismos de participación Salamanca (2002:49) menciona mecanismos directos e indirectos.

Los mecanismos directos son aquellos a los que la comunidad puede recurrir por sí mismo, sin intermediarios, cumplidos los requisitos constitucionales y legales, para expresar su opinión, proponer, aprobar o abrogar leyes, revocar mandatos, administrar empresas y decidir en materia de políticas públicas, en todos los niveles del Poder Público, esos mecanismos son: el referendo, la iniciativa popular en materia legislativa, constitucional y constituyente, la revocatoria del mandato, la asamblea de ciudadanos, la intervención ciudadana en lo social y económico, la autogestión y la cogestión.

Los mecanismos indirectos “son aquellos por los cuales el pueblo se expresa mediante sus representantes escogidos por elección popular. Con ello se consagra el principio de representación” (Salamanca, 2002:49), corresponde a la escogencia de representantes mediante el sufragio.

### **Beneficios y riesgos de la participación ciudadana**

Así como se define la participación ciudadana desde distintos ámbitos,

igualmente la participación puede otorgar o a través de la participación se pueden obtener beneficios individuales y colectivos, así como, ofrecer herramientas para enfrentar algunos riesgos al momento de la toma de decisiones. Entre los beneficios se destacan:

- Identificación adecuada de necesidades de la población o de la comunidad.
- Viabilidad de los proyectos.
- Transparencia en la administración de los recursos y disminución de los costos.
- Control social de los programas y proyectos, entre otros.

Y entre los riesgos están los siguientes:

- Brecha entre el discurso y la práctica: es el riesgo de utilizar a los ciudadanos para decisiones que ya fueron tomadas, solo por justificar lo que se hace y decir que hubo participación.
- Clientelismo: “la ejecución descentralizada de programas sociales a través de ONG ha intentado minimizar este riesgo, que sigue estando presente en los partidos políticos, ya que crean organizaciones de este tipo para acceder a los recursos y asignarlos discrecionalmente.
- Manipulación de los beneficiarios: si no están claras las reglas del juego se corre el riesgo de caer en la satisfacción de intereses personales o particulares por encima del colectivo con la justificación de la participación.
- Inequidad: es uno de los más grandes riesgos relacionados con los programas dirigidos a la población de pocos recursos debido a las limitaciones de acceso a éstos, por la falta de información, la distancia, o los requisitos técnicos, creando a su vez consecuencias adversas.
- Generación de falsas expectativas: por el manejo errado del discurso y las

creencias de las comunidades o de las personas en que se les solucionarán los problemas sin darles mayor información; de allí los fracasos y las frustraciones.

Con el transcurrir de los años se han desarrollado diversas formas de participación, alguna de ellas son:

- El respaldo de organizaciones sociales a candidatos a cargos legislativos;
- La participación de gremios y sindicatos en huelgas de claro contenido político;
- Formación de coordinadoras donde logran coexistir partidos y organizaciones civiles;
- Promoción de organizaciones sociales desde el Estado, ente otras.

En función de lo anterior la participación de la sociedad en la vida pública del país ha sentado las bases para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas; en el seguimiento a una decisión o a una política y, en fin, a múltiples situaciones muchas veces complejas donde las comunidades, las personas o los grupos han sentado las bases para la transformación social.

## **2- Antecedentes Socio-Históricos.**

A continuación se caracterizan los distintos escenarios políticos a partir de 1958 que marcaron los procesos participativos; se presentan los aspectos más relevantes desde 1960 hasta la Constitución de 1999; a fin de exponer un panorama general de los Consejos Comunales.

### **- Desde 1958 hasta la Reforma Constitucional de 1961**

Luego del derrocamiento del régimen de Marcos Pérez Jiménez, el 23 de enero

de 1958, el peligro de una nueva dictadura militar se convirtió en una amenaza permanente para el establecimiento de la democracia. En tal sentido, la Junta de Gobierno, presidida por Wolfgang Larrazábal, tuvo que enfrentar dos intentos fallidos de Golpe de Estado. El primero llevado a cabo el 23 de julio y el segundo el 7 de septiembre de 1958, que buscaban impedir la realización de las elecciones a celebrarse a fines de ese año.

Ante tales circunstancias, emerge en el escenario político del país la posibilidad de que se diera una nueva apertura a la democracia representativa, con el inicio de una actividad electoral que llevaría a Rómulo Betancourt a la Presidencia de la República para el período 1958-1963; al mismo tiempo y a partir de ese momento, se dispuso de una suerte de factores que progresivamente y mediante su desenvolvimiento posterior, concluyeron con el inicio de la institucionalización de la democracia, gestándose así una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. (Maingón, 2003).

Sin embargo, lo más importante consistía en no repetir los mismos errores cometidos en el trienio 1945-1947. Es decir que había que superar las causas que llevaron a la caída de Gallegos, dejar a un lado el sectarismo y la exclusión y para ello, había que lograr unas condiciones mínimas de confianza entre los principales actores políticos, sociales, económicos y militares lo que permitió a la postre estabilizar el régimen democrático. Muchos dudaban que pudiese alcanzarse un fortalecimiento de la democracia, pero se da inicio a un conjunto de pactos y acuerdos formales con los actores más importantes para el momento:

- **Advenimiento obrero patronal:** Consistía en el compromiso de los empresarios en no obstaculizar el proceso de creación de sindicatos y el favorecimiento de las contrataciones colectivas; los sindicalistas acordaban no solicitar aumentos desproporcionados y evitar las huelgas.

- **Pacto de Punto Fijo:** El objetivo del pacto era conseguir la sostenibilidad de la recién instaurada democracia, mediante la participación equitativa de los partidos en el gabinete ejecutivo del partido triunfador. O sea, un gobierno de coalición (AD, COPEI, URD); y el que saliera de esa coalición, debería hacer una oposición sin conflictos y respetando el resultado de las elecciones.
- **Programa Mínimo y Plan de Gobierno.** Modelo de desarrollo firmado por los principales candidatos presidenciales para las elecciones de 1958, Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Wolfgang Larrazábal. El Estado es el actor principal y maneja los recursos de la renta estimulando la economía, para trasladar a la sociedad el crecimiento y el desarrollo económico; sembrar el petróleo y la diversificación de la economía.
- **Convenio con la Iglesia:** Uno de los principales problemas que enfrentó el trienio fue el rechazo a la educación católica porque se pensaba que la educación católica era contra el gobierno. Con este acuerdo se reconoce y se le da autonomía a la educación religiosa y, a su vez, el Estado puede subsidiarla.
- **Pacto con los Grupos Económicos:** el Estado otorgará créditos y otros incentivos como las excepciones al sector privado.
- **La Planificación Democrática:** creación de comisiones asesoras con la participación e incorporación del sector privado a los efectos de llevar adelante una planificación con la inclusión de varios sectores de la sociedad.
- **Pactos con los Militares:** Todos los gobiernos hasta ese momento, a

excepción del de Gallegos, fueron gobernados por militares, se establece que son una fuerza obediente y no deliberante. Como producto de este pacto los militares se comprometen a subordinarse al poder civil, pero con una autonomía en cuanto a la designación del ministro, la seguridad social de los militares y al equipamiento.

*Los partidos políticos que liderizan la propuesta avanzaron en dirección a la consolidación de la opción al ganar en los comicios de fines del 58. A partir de entonces contaron con los recursos del Estado que controlarían legítimamente. La gestión de gobierno coaligado del Presidente Betancourt se orientó prioritariamente a consolidar el sistema político que emergía de los pactos del 58, delimitando las cuotas de responsabilidad y participación que tendrían los distintos actores sociales según las posiciones que ocupaban en el modelo hegemónico. En el proceso se constituyen y consolidan los partidos políticos fundamentales a la vez que se reprimen, debilitan o marginan aquellos grupos no conformes, o no contemplados dentro del proyecto sociopolítico. (López, Gómez, Maingón; 1989:76)*

La Constitución de 1961 tiene su fundamento en la del 1947, incorporando elementos de cada uno de los pactos. A pesar de todo lo que se pueda decir los pactos funcionaron. Sin embargo, el gobierno estaba atento ante posibles golpes de derecha y de izquierda ya que todavía existían militares descontentos que no aceptaban a Acción Democrática (AD), que se divide en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) que era el ala radical. Todos estos eventos llevaron a varios intentos de golpes de Estado y a la conformación de la guerrilla.

A fines de 1960 URD abandonó la coalición de gobierno, lo que posteriormente daría paso al bipartidismo AD-COPEI. En enero de 1959, a pocos días de instaladas tanto la Cámara del Senado como la de Diputados, se acordó designar una Comisión con la misión de estudiar y redactar un nuevo proyecto de Constitución. Estas comisiones, una vez electas, se reunieron el 2 de febrero de ese mismo año y convinieron en sesionar conjuntamente como una sola entidad con el nombre de Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, en la que estuvieron representadas en forma más o menos proporcional todas las fuerzas políticas que hacían vida en el Parlamento. La Constitución fue

sancionada por el Congreso de la República, en Caracas el 23 de enero de 1961 y promulgada por el Presidente de la República ese mismo día. La misma sufrió dos enmiendas: La Enmienda número 1<sup>3</sup>, sancionada por el Congreso el 9 de mayo de 1973 y promulgada por el presidente Rafael Caldera el 11 del mismo mes y año; y la Enmienda núm. 2, sancionada por el Congreso el 16 de marzo de 1983 promulgada el mismo día por el presidente Luís Herrera Campíns<sup>4</sup>.

El texto constitucional establecía, en su artículo 3: “El gobierno de la República de Venezuela es y será democrático, representativo, responsable y alternativo”; y, en el artículo 114: “Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional”.

Como se puede observar en estos dos artículos, el gobierno se define como democrático, representativo y participativo, utilizando a los partidos políticos como enlace entre ellos y la sociedad. Según Bobbio, (1996: 52), “la democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”.

De igual manera indica que “las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representantes se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a

---

<sup>3</sup> Esta Enmienda se redactó para evitar que se postulasen a Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso Nacional o Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (ahora Tribunal Supremo de Justicia), quienes hubiesen incurrido en delitos durante el ejercicio en un cargo público. Su objetivo fue inhabilitar al ex-presidente Marcos Pérez Jiménez de ser electo Presidente de la República o desempeñar cargos parlamentarios ante el Congreso.

<sup>4</sup> Enmienda que tenía como contenido, entre otros: la reforma del sistema electoral para los Concejos Municipales y las Asambleas Legislativas. La enmienda fue sancionada tras dos años de discusiones del proyecto original en el Congreso, el cual no fue aprobado en su totalidad. Una propuesta de ampliación de los derechos políticos de los venezolanos por naturalización y permitir la intervención de los Concejos Municipales por parte del Congreso Nacional fueron rechazadas.

sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión” (Bobbio, 1996: 55 y 56).

Entre los años 1958 y 1973, se da el período de auge de la democracia, los presidentes electos, los partidos y el parlamento gozaron de un enorme apoyo popular, fundamentado en la esperanza que ofrecía la nueva democracia. Sin embargo, el bipartidismo (AD, COPEI) comienza a debilitarse debido al exceso de poder, la corrupción y por la incapacidad de no interpretar las demandas de la ciudadanía, esto generó un distanciamiento entre los partidos y el resto de la sociedad:

*La configuración de lealtades partidistas se remonta hacia el trienio 1945–1948 y desde sus inicios estuvo constituido por AD, COPEI y el Partido Comunista (PCV). La consecuencia más significativa de esta conformación político-partidista fue que sus efectos perduraron por un largo tiempo aún cuando su composición varió en cuanto al número de los partidos (quedaron fuera el PCV y URD). Es así como, entre 1973 y 1988, se presencia la existencia de un bipartidismo entre AD y COPEI unido a la alternancia en el poder. Los años por venir se caracterizaron por un resquebrajamiento de las lealtades, por la emergencia de nuevos actores y fuerzas políticas y por la presencia de la volatilidad electoral. (Maingón, 2003:9).*

La autora también indica que se produce un aislamiento de los partidos políticos de sus bases, que se traduce en pérdidas de la militancia, debilitamiento de la identificación con el partido, ejercicio político cada vez más subjetivo, reducido, privatizado y vacío de contenidos ideológicos. Del lado de la ciudadanía se presencia una desvalorización de lo público, apoyo a nuevos actores y movimientos políticos, desplazamiento y realineamiento del voto.

La primera manifestación de descontento, se produjo a pocos días de asumir su segundo período el presidente Carlos Andrés Pérez, en febrero de 1989, cuando los sectores populares de Caracas y otras ciudades del país, salieron a la calle, lo cual generó una ola de saqueos y desorden público en protesta por el alza de

los precios del combustible, que formaba parte de las políticas dentro del paquete de medidas coordinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para hacer frente a la crisis económica que afectaba al país.

*La pérdida de la Gran Venezuela lleva a la rebelión social, que culminó con los acontecimientos del “caracazo” en 1989 y los levantamientos militares (4-F y 27-N de 1992). Estos sucesos resumieron y expresaron el malestar social, político y económico generalizado de la población y funcionaron como el preámbulo hacia la construcción de un clima de conflictividad social y política creciente y permanente. (Maingón, 2003: 16).*

Este escenario produjo una fractura significativa del sistema político venezolano y la crisis de los dos principales partidos.

### **La Constituyente y la Constitución de 1999**

Para 1998, el candidato presidencial Hugo Chávez, desarrolla un discurso dirigido a las clases más necesitadas, en donde se diferencia de la vieja forma de hacer política y promete, que de ser el ganador, convocaría a una constituyente para redactar una nueva Constitución. En diciembre del mismo año, logra el triunfo al capitalizar el voto de toda la masa descontenta con los partidos políticos y en febrero de 1999, en plena toma de posesión y juramentación del cargo como Presidente de la República, anunció la realización de un Referéndum Consultivo al pueblo venezolano, para que se pronunciara sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC); dicha consulta se realizó el 25 de abril de 1999 y la ANC se instaló el 3 de agosto de 1999, y tenía como misión presentar la propuesta de la nueva Constitución, que fue aprobada en Referéndum Popular el 15 de diciembre de 1999.

La participación ciudadana es transversal a todo el texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; desde el Preámbulo que señala refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica; en el artículo 2, señala: “Venezuela se constituye en un Estado democrático y

social de Derecho y de Justicia...; y en el artículo 5 señala: “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público”.

El artículo que establece el verdadero protagonismo del pueblo en la gestión pública, es el artículo 62 que señala:

*Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos. 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.*

La Constitución del 99 introduce una nueva concepción acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad; se crean posibilidades de participación inexistentes en la Constitución de 1961.

*En efecto, la nueva Constitución venezolana es un intento por sustituir la democracia representativa por la democracia participativa o protagónica. Ello supone una nueva visión del Estado acerca de la intervención de los sujetos que desea ver participando y protagonizando. (Renaud, 2002:53).*

La siguiente tabla presenta una comparación de los artículos de la CRBV de 1999 con el de la Constitución de 1961 referidos a la participación, según articulado, aspectos que estos contempla y su contenido:

**Tabla N° 3: Mecanismos de participación según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 en contraste con la Constitución de 1961**

Artículos	CRBV	Constitución de 1961
<p><b>26,28,31,51, 53, 62, 66, 79, 80, 81,82, 86, 102, 111, 127, 143</b></p>	<p>Derechos de Acceso a la información y a los datos que consten en registros públicos o privados; de petición ante organismos internacionales; a reunión pública o privada con fines lícitos; a la protección de la seguridad personal y participación en la seguridad ciudadana; a la participación política y a la gestión pública; a la rendición de cuentas de los representantes de los electores; Participación de los jóvenes; derechos de los ancianos y de los discapacitados; derecho a la salud; a la seguridad social; a la educación y obligaciones del Estado; al deporte; a la información administración y acceso a documentos oficiales</p>	<p>Art. 3 El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.            Art. 4. La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del Poder público.            Art. 43. Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social.            Art. 70. Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley.            Art. 71. Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas.            Art. 72. El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular.            Art. 76. Todos tienen derecho a la protección de la salud...            Art. 78. Todos tienen derecho a la educación...</p>
<p><b>70</b></p>	<p>Participación política: elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas de ciudadanos y ciudadanas; las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas las formas</p>	<p>Art. 110. El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, (...)            Art. 114. Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.</p>
<p><b>71,72,73,74, 205</b></p>	<p>Participación en referendos revocatorios, aprobatorios de leyes, de tratados; abrogatorios.</p>	
<p><b>127, 128</b></p>	<p>Políticas de ordenación del territorio que incluya entre otras, la participación ciudadana</p>	
<p><b>132</b></p>	<p>Participación en la vida política, civil y comunitaria del país.</p>	
<p><b>141</b></p>	<p>Honestidad, celeridad, participación, celeridad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, entre otras.</p>	
<p><b>166, 182</b></p>	<p>Participación de las comunidades organizadas y miembros de la gobernación y las alcaldías respectivas</p>	
<p><b>172</b></p>	<p>Consulta popular</p>	
<p><b>173</b></p>	<p>Iniciativa vecinal o comunitaria</p>	

Artículos	CRBV	Constitución de 1961
182	Participación de las organizaciones vecinales y de la sociedad organizada, además de otros miembros de la organización municipal	
184, 118	Participación ciudadana en la gestión de servicios, formulación de políticas, en la economía, laboral en las empresas públicas, en la creación de cooperativas, en la gestión penitenciaria.	Art. 95. El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país. Art. 109. La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica.
185, 166 y 182	Participación de la sociedad organizada y otros miembros del ejecutivo nacional, estatal y municipal	
253	Emana de los ciudadanos (as) quienes también la pueden integrar	
322, 326	Responsabilidad ciudadana en la defensa de la soberanía	
333	Obligación de colaborar con su restablecimiento.	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Brewer, 2002.

Como puede observarse en la CRBV se dedican más de 30 artículos al tema de la participación, lo cual contrasta fuertemente con la Constitución del 61, donde las formas de participación eran limitadas y la representación era el modo predominante de articulación entre la ciudadanía y el Poder Público, aunque la misma no excluía expresamente la posibilidad de la participación. Ello pudo haber tenido que ver con la coyuntura socio-política del momento.

### **Líneas Generales del Plan de la Nación 2001-2007 y 2007- 2013. Primer Plan Socialista. (PPS)**

Después del proceso constituyente el Ejecutivo presentó a los venezolanos las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, cuyos antecedentes más recientes los constituían el Programa Económico

de Transición 1999-2000 de junio 99, el Programa Económico 2000, de marzo 2000 y el Programa de Gobierno “La Propuesta de Hugo Chávez para continuar la revolución, de Mayo 2000.

Estas líneas generales constituían el Primer Plan de la nueva era constitucional venezolana para superar la crisis estructural y construir la nueva República. Para operativizarlas se establecieron cinco equilibrios: económico, social, territorial, internacional, fundamentadas en la participación protagónica del pueblo venezolana sin discriminación alguna.

### **Equilibrio Económico:**

Asociado con la reactivación del aparato productivo para una mejor distribución del ingreso, lo cual implica un cambio estructural de una economía rentista a otra de tipo productivo, para mejorar la calidad de vida del venezolano. Esto se lograría a través de un gran impulso a la agricultura, la industria, el comercio, el turismo y la construcción de infraestructura, lo cual permitiría la masiva creación de empleos; acompañada de un mejoramiento continuo y cualitativo de todos los niveles de educación, salud y seguridad social.

### **Equilibrio Social;**

Orientado no solo a corregir las enormes distorsiones sociales con su gran carga de exclusión e injusticia, sino también a potenciar el pleno desarrollo del ciudadano en los aspectos relacionados con el ejercicio de la democracia, lo cual responde a la necesidad de alcanzar el bienestar colectivo, que permitiría un alto grado de justicia político-económica y la erradicación de la pobreza como la gran meta a alcanzar.

**Equilibrio Territorial:**

Cada modelo de desarrollo territorial concibe una forma específica de ordenamiento territorial. El uso adecuado y ocupación del territorio permitiría mejores condiciones para ese desarrollo, porque la vida de las personas y la actividad económica están interrelacionadas en un espacio territorial con equipamiento urbano adecuado.

**Equilibrio Internacional:**

Las nuevas realidades mundiales evidencian que el Equilibrio Internacional descansa en la reafirmación integracionista del país, es por esto que durante años se ha venido confirmando una política de relaciones internacionales equitativa y mutuamente respetuosa que ha intensificado los procesos de cooperación e inserción de Venezuela en todo el ámbito mundial enfatizando en las relaciones latinoamericanas y caribeñas.

Posteriormente se diseñó el Primer Plan Socialista (PPS)

**Plan Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista (PPS) de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013.**

En este proyecto se establecen siete directrices:

1. **Nueva ética Socialista:** su misión es la superación de la ética del capital, centrándose en la creación de una conciencia revolucionaria, de la necesidad de una nueva moral colectiva, a ser alcanzada a través de la lucha por la transformación material de la sociedad y el desarrollo de la espiritualidad de los venezolanos.
2. **La Suprema Felicidad Social:** busca la inclusión a través de la

construcción de una nueva estructura económica y social, basada en formas de propiedad social especialmente las Misiones, un proceso de inclusión social masivo y acelerado, financiado por la nueva forma de utilizar la renta petrolera, para la satisfacción de necesidades de identidad, alimentación, salud, educación, vivienda y empleo.

3. **Democracia Protagónica Revolucionaria:** como la expresión genuina de una verdadera democracia, a través de la organización de los ciudadanos para la transformación en fuerzas colectivas que permitan construir comunidad.
4. **Modelo Productivo Socialista:** tiene como propósito la eliminación de la división social del trabajo, de su estructura jerárquica actual y a la eliminación de la disyuntiva entre satisfacción de necesidad y producción de riqueza. Responderá primordialmente a las necesidades humanas y estará menos subordinada a la reproducción del capital, entre otros propósitos.
5. **Nueva Geopolítica Nacional:** corresponde a una visión geoestratégica que implica el planeamiento integral y la asignación de medios para alcanzar la meta de un Desarrollo Territorial Desconcentrado.
6. **Venezuela: Potencia Energética Mundial:** los recursos energéticos que posee nuestro país, posibilita el logro de una estrategia de desarrollo nacional que combine el uso del recurso natural con la integración energética regional y mundial favorable a este proyecto nacional, lo cual pretende convertir a Venezuela, en el mediano plazo, en una potencia energética con influencia mundial, debido a que el petróleo seguirá siendo la fuente de mayor ingreso para el país.
7. **Nueva Geopolítica Internacional:** es la estrategia de conducción

multipolar de la política mundial, que se aplica mediante la diversificación de las relaciones políticas, económicas y culturales, para la creación de nuevos bloques de poder atendiendo las particularidades, de acuerdo al establecimiento de áreas de interés geoestratégicas.

En su tercera directriz: Democracia Protagónica Revolucionaria, se establece una nueva fase de la Revolución Bolivariana que consolidará la organización social, a fin de transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, reforzando la independencia, la libertad y el poder originario del individuo a través de la Democracia Protagónica Revolucionaria, que se define como la expresión genuina y auténtica de la verdadera democracia.

En este sentido, los espacios públicos y privados se consideran complementarios y no separados y contrapuestos dado que la soberanía reside en el pueblo, éste puede por sí mismo dirigir el Estado, sin necesidad de delegar su soberanía.

### **El Sistema Nacional de Planificación**

En la Carta Magna de 1999, se establece un Sistema Nacional de Planificación con órganos en cada uno de los niveles de gobierno, insertando la participación de la ciudadanía en cada uno de ellos para el cumplimiento de sus funciones; para ello se define a nivel nacional, el Consejo Federal de Gobierno<sup>5</sup> (CFG) que tiene su fundamento en el artículo 185 de la Constitución de 1999:

*El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y Representantes de la sociedad organizada, de acuerdo a la ley.*

---

<sup>5</sup>Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.963 del 22 de febrero de 2010

A nivel estatal, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas<sup>6</sup> (CEPCPP) enunciado en el artículo 166 de la Constitución, definido como:

*En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesa, los directores o directoras estatales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejalas y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere*

En el Municipio, el Consejo Local de Planificación Pública<sup>7</sup> (CLPP), definido en el artículo 182 de la Constitución:

*Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, 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, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.*

Los CC no se encuentran identificados como tales en la CRBV, pero sí en la Ley de los CLPP donde aparecen mencionados, por primera vez, con carácter legal, en su artículo 8:

*“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 aprobada sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo”.*

La redacción del artículo anterior permite inferir que estas modalidades de intervención, especialmente los CC, constituyen el nivel con mayor cercanía entre el ciudadano, la representación de sus intereses y las autoridades locales.

<sup>6</sup> Gaceta Oficial N° 37.509 del 20 de agosto de 2002

<sup>7</sup> Gaceta Oficial N° 37.463 del 12 de junio de 2002, esta Ley fue reformada por el parlamento el 26 de diciembre de 2006, publicada en Gaceta Oficial N° 38.591.

A pesar de estar plasmado en la CRBV y de contar con un marco legal que los regula, los CLPP no dieron los resultados que se esperaban, esto debido a que las autoridades locales no estaban preparadas para compartir las decisiones de la gestión municipal y ello condujo, en gran parte, a una manipulación de los representantes de las organizaciones vecinales y de los sectores por parte de los Alcaldes en contra de la conformación del órgano de planificación municipal.

La respuesta del gobierno ante esta situación fue la reforma de la Ley de los CLPP y la aprobación, por la Asamblea Nacional, de una Ley Especial de los CC<sup>8</sup>, que establece las definiciones, funciones, organización y otros aspectos fundamentales de esta ley.

Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario. (Bobbio, 1996).

Sin embargo, a pesar que los CC nacen como una necesidad para que los ciudadanos se organicen y participen directamente en la gestión pública, son muchas las críticas que giran alrededor de estas instancias, por el control que ejerce el Ejecutivo Nacional en ellos.

Al respecto Nelly Arenas (2008:65-66), citando a Aponte (2007) señala que:

*No podemos predecir si estas organizaciones comunitarias sobrevivirán al chavismo, y si podrán sostenerse en el tiempo, atadas a la pirámide del poder presidencial; por ahora parece claro que actuarán bajo ese principio, el cual, además, se acompaña de su uso político parcial. En efecto, existe en el gobierno un discurso que*

---

<sup>8</sup>Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806, del 10 de abril de 2006 y reformada por la Asamblea Nacional como nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales, publicada en Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009.

*desconoce la pluralidad de la sociedad e intenta confundir a los CC con el proyecto político del chavismo, partidizándolos. Así, el Presidente ha señalado que confía en el éxito de los CC para darle profundidad a la democracia revolucionaria en la construcción del socialismo*

## **Los Consejos Comunales**

Los CC son instancias de participación que se encargan de identificar y resolver problemas y necesidades que tenga la comunidad. Tanto la Ley Especial de los Consejos Comunales como la Ley Orgánica de los Consejos Comunales definen a estas instancias de igual manera como:

*...de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social (LCC 2006 art 2 y LOCC,2009:art 2)*

El Consejo Comunal también es definido en las dos leyes como la base sobre la cual se sustenta la democracia participativa y protagónica planteada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Es además la instancia básica de planificación, donde se formulan, ejecutan, controlan y se evalúan las políticas públicas.

Antes de la promulgación de la Ley de los CC de 2006, se crean, de manera incipiente algunos consejos comunales, el proceso de su conformación y sus características es parte de esta investigación de trabajo de grado.

Al respecto, Machado (2009:178), señala lo siguiente:

*Al momento de rendir memoria y cuenta de lo actuado ante la Asamblea Nacional en febrero de 2006, el Presidente de la República hizo un llamado para que las comunidades se organizaran en consejos comunales, a la vez que exhortó a la Asamblea Nacional para que promulgara una ley sobre esta figura de organización comunitaria.*

*Apenas transcurridos 39 días, a principios de abril de 2006, se promulga la Ley de los Consejos Comunales.*

Poco después de la alocución Presidencial en el Parlamento y promulgada la Ley de los Consejos Comunales de 2006, los CLPP se dejan de lado y comienza la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para suprimir la relación que tenían los CC con las alcaldías y con las juntas parroquiales; y se insiste que los CC deben tener una relación directa con el Ejecutivo sin la intermediación de las alcaldías ni de otros organismos de la planificación regional ni municipal; para tal fin se crean comisiones presidenciales, mesas técnicas y, en gabinetes pilotos, se les comienza a asignar recursos.

A partir del año 2006 comienza la creación acelerada de CC, según Machado (2008) para el mes de marzo de 2008 estaban contabilizados 26.143 CC conformados y otros 10.669 en proceso de conformación, lo que totalizaba para esa fecha unos 36.812 CC.

Fueron muchos los problemas que tuvieron los CC para alcanzar su formalización y reconocimiento por parte del Ejecutivo durante estos años, debido a las dificultades que en principio se presentaron en la conformación de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, así como la regional y local, órganos encargados de orientar y evaluar el desarrollo de los CC, función que pasó posteriormente a FUNDACOMUN.

Todas estas debilidades presentadas llevaron a proponer la reforma de la Ley que fue publicada en Gaceta Oficial N° 39.335 de fecha 28 de diciembre de 2009, como Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Esta nueva Ley Orgánica buscaba corregir todas estas deficiencias así como los vacíos de la anterior norma, donde resaltan los siguientes aspectos:

- Un mayor alcance de la Ley ya que enfoca al CC como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación

con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos orientados al desarrollo comunitario.

- Más claridad en el proceso para la conformación, elección y registro de los CC.
- Establecimiento de un porcentaje mínimo de asistencia para validar las asambleas de ciudadanos.
- Eliminación de la figura del Banco Comunal y se establece la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria al mismo nivel que la Unidad Ejecutiva y la Unidad de Contraloría Social y se crea el Colectivo de Coordinación Comunitaria para articular el trabajo de manera conjunta, conformada por los voceros de todas las unidades.
- Incorporación de la Comisión Electoral Permanente como instancia del CC para organizar y conducir los procesos electorales de la comunidad y se incluye un capítulo referido a los revocatorios de los voceros.
- Establecimiento de un capítulo que define el Ciclo Comunal que consiste en la aplicación de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social para hacer efectiva la participación en función del desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad.
- Definición de los recursos y señala los fondos internos del CC: Fondo de Acción Social, Fondo de Gastos Operativos y de Administración, Fondo de Ahorro y Crédito Social y Fondo de Riesgo.

El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social así como Fundacomunal, presentaron en julio de 2010 un informe sobre los CC adecuados y registrados; para esa fecha se habían registrado 30.935 CC y 18.394 adecuados y tramitando la disolución del Banco Comunal. Las entidades federales que más habían avanzado en el proceso de adecuación fueron Portuguesa (86.35%) y Nueva Esparta con 80%; también los estados Trujillo y

Aragua alcanzaron a registrar un 73% en promedio<sup>9</sup>

La Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales establece el proceso de adecuación y registro de los CC, en donde señala que el proceso debe llevarse a cabo en un plazo no mayor de 180 días hábiles a partir de su publicación.

La creación de un CC implica realizar Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas para tomar decisiones respecto a la situación de las comunidades en relación con la gestión pública municipal. Estas Asambleas elegirán mediante votación directa y secreta a los representantes (voceros de la comunidad). Las Asambleas constituyen los órganos decisores del CC sobre los asuntos comunales, al respecto la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, establece áreas de trabajo consideradas como ámbitos de gestión de conformidad con las características y potencialidades de cada comunidad, en este sentido las que propone la Ley son: Plan Comunitario de Desarrollo Integral, Economía Comunal, Redes socio productivas y otras que deberá determinar el CC de acuerdo con sus necesidades.

Una vez que el CC ha sido creado y electos los voceros y voceras mediante la elección y la asamblea de ciudadanos, deberá conformarse un equipo para su funcionamiento integrado por (Ver Figura N° 1), una Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas: como la máxima instancia de decisiones, a través de ésta se tomará toda clase de situaciones y se deliberará a fin de seleccionar aquellas opciones de decisión de la comunidad, entre otras funciones establecidas en la Ley. Entre otras funciones tiene la de aprobar el ámbito geográfico, el Plan Comunitario de Desarrollo integral, los proyectos comunitarios, la creación de comités de trabajo, definir las normas de convivencia de la comunidad, realizar las solicitudes, elegir y revocar a los voceros y voceras del CC así como a los

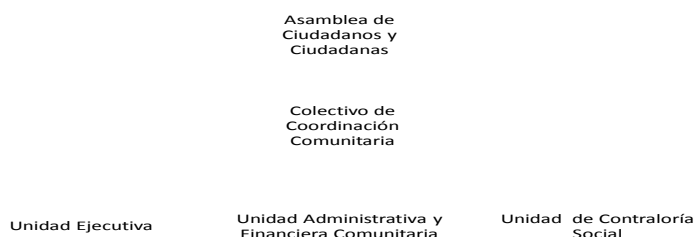
---

<sup>9</sup>Datos tomados de <http://www.consejocomunal.net/>

integrantes de la Comisión Electoral

El colectivo de coordinación comunitaria: está conformado por tres instancias en las cuales participan los voceros y voceras del CC las unidades de: 1- Ejecutiva, 2- Administrativa y Financiera Comunitaria y 3- la de Contraloría Social. Este colectivo servirá para el funcionamiento, la articulación y el trabajo en equipo que deberá realizarse en el CC.

FIGURA N° 1 Organización del Consejo Comunal. Fuente: LOCC (2009), elaborado por Lobo (2010)



Este colectivo y cada una de las unidades deberán cumplir con funciones como las de: hacer el seguimiento a las decisiones que tome la Asamblea de Ciudadanos (as); coordinar la formulación, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral, las acciones estratégicas para impulsar el modelo socio productivo comunitario y las acciones de las unidades que la integran.

La Unidad Ejecutiva tendrá como objeto promover y articular la participación organizada de la comunidad desde distintos ámbitos y planificar la ejecución de las decisiones que tome la Asamblea de Ciudadanos (as) al igual que estar al tanto de las actividades de los comités.

La Unidad Administrativa y Financiera se encargará de la administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y

fondos del Consejo Comunal en función de las decisiones tomadas en Asamblea de Ciudadanos(as).

Por último la Unidad de Contraloría Social es la encargada de la evaluación de las acciones de la gestión del CC, para lo cual deberá realizar una supervisión y vigilancia permanente del uso de los recursos, de la calidad de la gestión y de los proyectos que se ejecuten, así como del cumplimiento de lo previsto en el Plan Comunitario, entre otras funciones.

La Ley también establece otros elementos como el Ciclo Comunal, que no es más que el proceso de planificación, integrado por: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social. Se denomina proceso de planificación en virtud de que el mismo contiene todos estos aspectos que se realizan unas veces simultáneamente y otras paso a paso y se deben cumplir todas las etapas para la presentación del plan comunitario, solo que la Ley a los fines didácticos los presenta por fases separadas.

En cuanto al financiamiento, la Ley Orgánica de los CC (2009: art. 47) establece que los CC podrán recibir recursos financieros y no financieros desde diversas instancias, algunas de ellas son:

1. Los recursos de las transferencias realizadas por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos
3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado
4. Los generados por su actividad propia, incluido el productos del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecidos en

el ordenamiento jurídico.

6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la Ley

Por otra parte, según las capacidades de negociación, los CC pueden obtener recursos de otros entes de financiamiento como entes públicos y entes privados; para la capacitación, asistencia técnica especializada, a través de los programas de responsabilidad social de las empresas privadas; también cuentan con organismos como Fundacomunal, Fondemi y Banaviv. En fin, son muchas las posibilidades de financiamiento económico y no económico para el logro de los objetivos de los mismos. Sin embargo, la principal forma de acceder a los recursos durante el 2006, fue por la vía de los Gabinetes Móviles, dinámica realizada por el Ejecutivo Nacional, en donde el Presidente de la República interactuaba con distintas organizaciones para otorgar recursos previa presentación de proyectos. En principio se realizaron los Gabinetes Móviles para atender a los CTU entre otras organizaciones, y desde el año 2006 comenzaron los dirigidos a los CC organizándose para ese período ocho Gabinetes Móviles y un Proyecto Piloto, para un total de 13.745 CC que se vieron beneficiados a nivel nacional.

Los Gabinetes Móviles tenían como objetivo, fortalecer y promover la organización de las comunidades, disminuir la dependencia de los CC del Ejecutivo a través de la autogestión, gestionar recursos de fuentes gubernamentales, permitir la intervención directa y verdadera de las comunidades en la solución de los problemas que la aquejan y promover la Contraloría Social como un medio para supervisar el uso de los recursos por las propias comunidades.

Fundacomunal es el organismo que tiene como objetivo “impulsar y promover la organización, expansión y consolidación de los Consejos Comunales y del Poder Comunal; asegurando la más amplia participación de las comunidades en la

satisfacción de sus necesidades, aspiraciones colectivas, el desarrollo y mejoramiento de su hábitat de manera integral, garantizando la transferencia de poder hacia las comunidades” (Fundacomunal. Consulta en línea 12/2010 en <http://www.fundacomunal.gob.ve/>)

Por su parte el Fondemi tiene la misión de administrar los recursos financieros y no financieros, retornables o no, generados, asignados o captados para financiar proyectos socio-productivos, obras y servicios comunitarios, así como situaciones de emergencia de los habitantes de la comunidad, en función del Plan Comunal, aprobado por la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas” (Fondemi. Consulta en línea 12/2010 en <http://www.fondemi.gob.ve>)

El Banco Nacional de la Vivienda y Hábitat tiene el propósito de “convertirse en el primer Banco Social del país, con tecnología de vanguardia para ofrecer al público mayores beneficios en materia de vivienda y hábitat” (Banaviv. Consulta en línea 12/2010 en <http://www.banaviv.gob.ve>)

Safonacc es el Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales creado en el año 2006, tiene como actividad principal la administración de los recursos asignados a los CC, financiando los proyectos comunitarios, sociales y productivos del Poder Popular en sus componentes financieros. Desde sus comienzos, el Safonacc ha venido implementando las políticas de financiamiento, para la ejecución de los proyectos efectuados por los más de 30 mil CC conformados en los 24 estados a nivel nacional.

Los recursos asignados por el Safonacc fueron entregados a los CC a través de un contacto previo establecido por las comunidades organizadas con la Fundacomunal, la cual procesaba y aprobaba los proyectos socio-productivos para que luego el Safonacc realizara la transferencia de recursos a los CC solicitantes. <http://www.safonacc.gob.ve>

## GLOSARIO DE TÉRMINOS BÁSICOS

**Capacidad de Gestión:** Capacidad que tiene una organización para alcanzar los objetivos comunes que ha definido empleando recursos tecnológicos, físicos, humanos y financieros.

**Evaluación:** Comparación de los resultados esperados con los resultados obtenidos contrastándolos con los esperados. La evaluación es el proceso de localización, ponderación de fortalezas, debilidades, así como de consecuencias en cadena, resultantes de haber desarrollado un programa, plan o proyecto, con la finalidad de establecer decisiones oportunas y productivas.

**Lineamientos Estratégicos:** Constituyen las instrucciones generales que permiten transitar de la situación actual en la que se encuentra una instancia determinada, hacia la situación deseada que se haya planteado.

**Plan:** es un documento que contiene, además de las características, estructura, funcionamiento y evolución del sistema, un conjunto de previsiones, vinculadas éstas a varias opciones, dentro de una política definida y con asignación de recursos que exige la implementación del plan, para un período determinado. Debe ser flexible y permitir modificaciones en su contenido, conforme así lo determinen las circunstancias coyunturales

**Plan de Desarrollo Comunal:** es el plan que elabora el Consejo Comunal en consulta con la población que lo conforma, contiene una breve descripción del entorno comunitario, una imagen objetivo, los problemas y sus respectivas soluciones a través de proyectos.

**Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social:** es el documento que contiene el sistema racionalizador y previsor de las acciones que realiza el Estado, con miras a obtener, no solamente un cierto nivel de desarrollo económico, sino también tratar de alcanzar, en el menor tiempo posible, un mayor grado de bienestar social para la

colectividad. Tiene una vigencia de 6 años. Ámbito de aplicación obligante para todo el sector público e indicativo para el sector privado.

**Planificación:** es un proceso que permite racionalizar la toma de decisiones y está dirigida a definir un conjunto de acciones, previamente analizadas y estudiadas con miras a lograr los objetivos preestablecidos dentro de un diseño estratégico que garantice el éxito de la gestión.

**Poder Popular:** es la capacidad que tiene un grupo de personas, un grupo o sector social o una comunidad para usar y disponer de recursos propios o encomendados. Es la capacidad para realizar una idea.

**Proyecto:** es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un medio de producción durables. Por lo tanto, el proyecto se corresponde con el concepto de inversión real expresado en el Sistema de Cuentas Nacionales.

**Resultados:** son los productos y servicios que aportan las organizaciones que ejecutan el proyecto para que puedan producirse cambios esperados en los beneficiarios de la contribución (objetivo del proyecto).

**Seguimiento:** es el proceso de racionalizar los distintos momentos estratégicos en los que se practicará control y /o evaluación.

**Vocero o Vocera:** es la persona electa por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas para cumplir con los mandatos de la comunidad. No está facultada para negociar o tomar decisiones individuales. No es un o una representante a quien se le entrega el poder para que decida por la comunidad.

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN**

Recordemos que el objetivo de esta investigación es el de describir y reconstruir los aspectos institucionales más resaltantes sucedidos durante el proceso de conformación de los CC antes y durante el 2006. En este aparte, denominado momento técnico operacional de la investigación, se detallarán los métodos, técnicas e instrumentos que se utilizaron en la recopilación de los datos requeridos para este estudio.

El punto de partida de la investigación fue la búsqueda de información bibliográfica y documental que permitiera establecer las bases teóricas, conceptuales y sociopolíticas para sustentarla. La revisión de diversos enfoques y de estudios o trabajos de investigación previos sobre los CC, la participación ciudadana y las referencias a la democracia directa, proporcionaron el marco teórico referencial para comprender, definir y delimitar el problema de investigación.

#### **1- Tipo de Investigación.**

El tipo de investigación que se desarrolló fue exploratoria-descriptiva con un diseño de trabajo de campo no experimental, en donde se privilegió el método cualitativo con el propósito de caracterizar los elementos institucionales más significativos de los CC creados en el período antes mencionado. Se puede decir que la investigación es exploratoria ya que la temática de la conformación temprana de los CC, como instancias de participación y protagonismo del pueblo gestionando sus propios recursos para la satisfacción de sus necesidades, es un

proceso que habría que reconstruir para estar en capacidad de comprenderlo desde el punto de vista institucional.

Se clasifica como descriptiva, porque agrupó criterios sistemáticos que hicieron posible una caracterización útil sobre los aspectos más resaltantes del funcionamiento de los CC, antes y en el marco de la discusión y aprobación posterior de la Ley.

En cuanto a la forma de recoger la información la investigación se clasifica como investigación de campo no experimental, puesto que se realizó un análisis sistemático sobre los CC a través de entrevistas y consultas a distintos actores vinculados con los CC seleccionados. Se realizaron 9 entrevistas a expertos así como también se diseñó un cuestionario que fue aplicado a voceros de los 37 CC objeto de estudio.

## **2- Manejo de las fuentes de información**

El desarrollo de esta investigación requirió del uso y manejo de fuentes de información tanto primarias como secundarias.

Primarias, en primer lugar se emplearon técnicas de recolección de la información de forma directa a través de los cuestionarios y las entrevistas realizadas a expertos y vocero/as de los CC seleccionados.

Las fuentes secundarias se refieren a la revisión de los documentos, libros, publicaciones periódicas y otros que aporten información relevante acerca de este tema.

## **3- Selección de la población objeto de estudio y muestra**

De acuerdo a lo que señala la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder

Popular para la Participación y Desarrollo Social del 2006 (p. 13), durante ese año se conformaron 17,774 CC, debidamente registrados y distribuidos en los 24 estados del territorio nacional. En este sentido, la selección de la muestra fue de manera intencional, es decir, fueron considerados un total de 37 Consejos Comunales conformados durante el año 2006, seleccionados al azar, (en el proceso de obtención de la información, se pudo observar que 2 de esos 37 CC fueron creados en el 2005); y de 9 expertos (que fueron los que respondieron a la entrevista) en el tema del Poder Popular pertenecientes a instituciones públicas así como también de diputados pertenecientes a la Comisión de la Asamblea Nacional con competencia en esta materia. A continuación se presenta los CC conformados en el 2006 por estados:

**Tabla N° 4: Consejos Comunales conformados en el año 2006**

<b>ESTADO</b>	<b>CONSEJOS COMUNALES</b>
AMAZONAS	270
ANZOÁTEGUI	627
APURE	436
ARAGUA	524
BARINAS	522
BOLÍVAR	940
CARABOBO	925
COJEDES	601
DELTA AMACURO	215
DISTRITO CAPITAL	236
FALCÓN	726
GUÁRICO	581
LARA	962
MÉRIDA	2.297
MIRANDA	1.773
MONAGAS	282
NUEVA ESPARTA	299
PORTUGUESA	1.018
SUCRE	1.525
TÁCHIRA	1.030
TRUJILLO	582
VARGAS	70
YARACUY	267
ZULIA	1.036
<b>TOTAL</b>	<b>17.744</b>

**Fuente:** Ceminpades, Oficina Estrategias y Seguimiento de Políticas Públicas

### **3.1- Perfil de los Consejos Comunales seleccionados**

Para la selección de los CC, se aprovechó la oportunidad que representaba el hecho de que impartía jornadas de formación y capacitación a voceros de CC y la manera como se seleccionaron los CC para este estudio, fueron los que asistían a estas jornadas con la especificidad de que el año de su conformación fuese antes y durante la promulgación de la Ley que los regula en el 2006, y que estuviesen funcionando en la actualidad. Por lo tanto se entrevistaron a los CC con estas características en los estados donde realizaba este tipo de actividades, aprovechaba el contacto directo que tenía con estos voceros e identificaba a los CC con las características antes mencionadas y les entregaba el cuestionario explicándoles que era necesario que fuese respondido por voceros y voceras del CC, a fin de obtener mayor confiabilidad de la información. Asimismo, una vez respondido los cuestionarios, entrevistaba a los voceros con el objeto de profundizar y aclarar la información suministrada por ellos.

Como se mencionó, la selección de los CC por estados estuvo condicionada por las visitas institucionales que realizara para impartir este tipo de actividades formativas, ello pudo afectar en contra del número de CC consultados y en contra de la diversidad.

Aún así, en la muestra se puede observar que los CC estudiados se ubicaron en los estados Miranda, Zulia, Nueva Esparta y Anzoátegui: Miranda, contaba para ese entonces con 1.773 CC (9,97%) y Zulia 1.036 CC (5,8%) que eran el segundo y el cuarto estado respectivamente con más CC conformados en el 2006, y la sumatoria de ambos era de 2.809 CC que representaba el 16% del total de los CC registrados para ese año; además se obtuvo información del estado Nueva Esparta que registró para ese año 299 CC y el estado Anzoátegui 627 CC; la sumatoria de los cuatro estados era de 3.735 CC que representa 21% del total de los 17.774 CC conformados durante el año 2006.

La muestra quedó distribuida de la siguiente manera:

**Tabla N° 5: Distribución de la Muestra**

<b>Estado</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Indígena</b>	<b>Total</b>
Zulia	5	2	1	8
Miranda	13	1		14
Nueva Esparta	9	4		13
Anzoátegui			2	2
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>37</b>

Los datos señalan que los estados Miranda y Zulia representan el 60% de la muestra considerando lo dicho anteriormente que eran el segundo y cuarto de los estados con más CC conformados durante el 2006, y además existe otro aspecto a destacar y es el hecho de la variedad de los CC estudiados, en donde 73% de los CC de nuestra muestra son urbanos, 19% rurales y 8% indígenas.

### **3.2- Perfil de los Expertos**

Para la selección de los 9 expertos se tomó en cuenta lo siguiente;

- Que fuesen representantes del Ministerio de Participación y Desarrollo Social (MINPADES), ahora Ministerio del Poder Popular para las Comunas así como también funcionarios de Fundacomún ahora Fundacomunal y de alguna de las instituciones encargadas de todo lo concerniente a la conformación y desarrollo de los CC:
- Diputados de la Asamblea Nacional vinculados con las comisiones responsables de discutir la Ley de los CC; representantes de instituciones públicas vinculados con la creación y funcionamiento de los CC antes y después de la Ley que los regula.

Además de las características anteriores se pretendió que estos expertos

tuvieran conocimiento preciso sobre:

- Los orígenes de los Consejos Comunales, su organización y procedimientos, entre otros.
- Participación en la conformación de los C.C.
- Disposición a la presentación de documentos relevantes respecto al tema tratado.

Se determinó un número estimado de 9 expertos en total para facilitar las entrevistas y su posterior tabulación de datos (Los resultados se presentan en el capítulo IV). La entrevista se adjunta en el Anexo N° 1

#### **4- Técnicas e Instrumentos de recolección de datos e información**

En el desarrollo de la investigación se definieron los siguientes instrumentos de recolección de la información: observación directa, cuestionarios, entrevistas semiestructuradas y revisión documental y bibliográfica.

Se empleó como técnica la Consulta a Expertos y como instrumento la entrevista semiestructurada con preguntas cerradas y abiertas, el cual contiene ítems relacionados con el tema de los CC, a representantes del Ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de las instituciones públicas, acerca de la dinámica de conformación y funcionamiento de estas instancias de participación y protagonismo del pueblo durante el proceso de discusión y aprobación de la Ley que les da legalidad.

Asimismo, se diseñó una encuesta cualitativa, para ser respondida por voceros y voceras de los 37 CC, en razón de los objetivos planteados. Cada pregunta estuvo vinculada con aquellos objetivos cuyos logros se asociaron con la percepción que al respecto tienen las personas entrevistadas en cuanto al tema a estudiar (Ver Resultados en el Capítulo IV y el instrumento en el Anexo N° 2).

Los instrumentos de recolección de información de los expertos como el de los CC, fueron aplicados entre febrero y noviembre de 2011.

## **LIMITACIONES**

La principal limitación de la investigación radica en el hecho de que no existe información institucional detallada sobre los CC conformados en el 2006 más allá de lo que se especifica en la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social de ese año, y mucho menos sobre los CC que se conformaron entre enero y abril del 2006, antes de la promulgación de la ley. Esto posiblemente se debió a los problemas presentados para formar la Comisión Presidencial del Poder Popular Regional y Local, que tenían la responsabilidad de prestar apoyo para la constitución, organización y funcionamiento de los CC, así como el del registro respectivo.

Otro aspecto a resaltar es que algunos voceros consultados manifestaron que no formaban parte del CC cuando éste fue conformado por primera vez, razón por la cual se esperaba que el instrumento fuese respondido y discutido conjuntamente con la comunidad, por personas relacionadas con la conformación del CC en el 2006.

Una vez consignados los cuestionarios por parte de los voceros, se realizaba una jornada para saber cómo fue la experiencia de recolección de la información en la comunidad y validarla, sin embargo, luego de hacer la revisión y el análisis respectivo, se tornaba difícil el convocar una nueva reunión para aclarar o verificar la información suministrada por los CC.

Otra limitación fue el no contar con un financiamiento adecuado para abordar una investigación que pudiese garantizar una muestra más representativa incluyendo una muestra de CC de todos los estados del país.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

En este capítulo, se muestra el análisis y comentarios generales sobre los resultados de la investigación, obtenidos a través de la aplicación de los instrumentos de recolección de la información a un total de 37 CC y a 9 expertos que se dieron a la tarea de contestar el referido cuestionario. Los resultados obtenidos, muestran de alguna manera, cómo fueron creados los CC en el 2006 y a su vez, cómo estas instancias de participación se articularon con el proceso de toma de decisiones a través de la planificación de políticas públicas, así como también, muestra algunas limitaciones institucionales en cuanto a la adopción y aplicación de las políticas gubernamentales relacionadas, específicamente, con los CC y la falta de un desarrollo, adecuado a esta problemática, en el sistema de planificación regional y local.

#### **1.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA A LOS CONSEJOS COMUNALES**

##### **1.1 Caracterización de los CC estudiados:**

Como fue indicado, fueron consultados 14 CC ubicados en el estado Miranda lo que representa 38% del total, 8 CC en el estado Zulia que representa 22%, en el estado Nueva Esparta fueron consultados 13 CC representa 35% del total y, por último, en el estado Anzoátegui se consultaron 2 CC que representa 5% del total de los CC estudiados. De este total de CC estudiados, 73% son CC urbanos, 19% son rurales y 8% indígenas. Ello podría garantizar que el análisis de los resultados fuese lo más equilibrado posible en cuanto a la naturaleza de los CC

y al tamaño de la muestra.

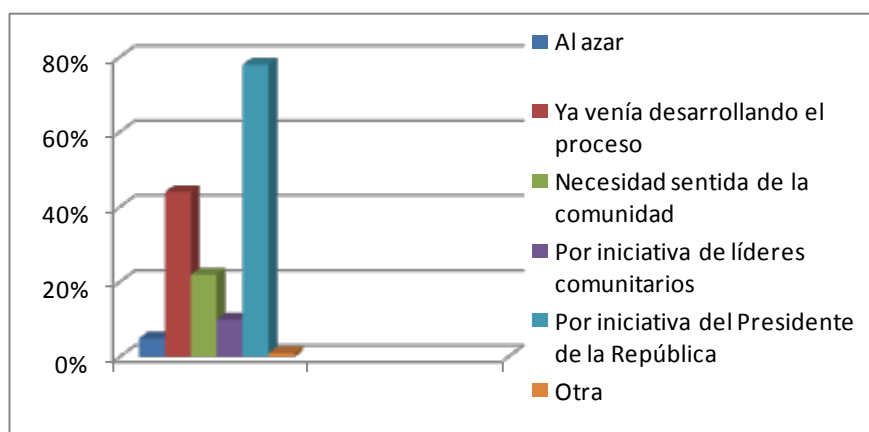
La primera parte del cuestionario corresponde a preguntas técnicas referidas a la conformación de los 37 CC estudiados y a sus características. 12 CC fueron creados antes de la promulgación de Ley de los CC de abril de 2006 y 25 después de la Ley.

Es importante destacar que 2 de los 12 CC conformados antes de la promulgación de la Ley, se constituyeron en el año 2005. Estos 12 CC vivieron la dinámica de su conformación sin la formalización y reglamentación necesaria para constituir estas instancias, situación que los llevó, una vez promulgada la Ley de 2006, a realizar el proceso de legitimación, regularización y adecuación prevista en la Disposición Transitoria Única del instrumento jurídico.

Los otros 25 CC se conformaron a posteriori de la promulgación de la Ley, entre abril y diciembre de 2006, sin embargo, no contaron con el reglamento que estableciera los mecanismos para su creación, así como para la formulación, ejecución y control de los recursos.

Tanto los CC creados antes y después de la Ley de 2006, tuvieron que superar, en gran parte, dificultades para su conformación, en donde el principal problema fue la creación de las Comisiones Presidencial del Poder Popular, Nacional, Regional y Municipal, la primera fue constituida sin mayores problemas pero, las regionales, no lograron establecerse en todos los estados y fue casi nula su presencia en los municipios, hasta que Fundacomún asumió esta responsabilidad a finales del año 2006, para encargarse de todo lo relacionado con el apoyo para la conformación de los CC y su registro.

**Gráfico N° 1**  
**Cómo fue la conformaron de los CC en el año 2006?**



La mayoría de los CC (57%) se conformaron respondiendo al llamado del Presidente de la República, un poco más del 40% respondió que la conformación de estos CC formó parte de un proceso que se venía desarrollando desde hacía unos años atrás. El 20% de los CC estudiados respondió que se conformaron como una forma de resolver las necesidades de la comunidad y alrededor del 15% de los CC analizados, respondió que su conformación se debió a la iniciativa de los líderes comunitarios.

Es significativo destacar que el llamado que hiciera el Presidente de la República, a finales del año 2005, para que las comunidades se organizaran en CC fue escuchado, además ello posibilitó que las comunidades tuviesen la oportunidad de solicitar recursos para ejecutar proyectos y de esta forma recibir los recursos necesarios que ayudarían en algunos casos, a resolver los problemas más apremiantes de sus comunidades.

En cuanto a las dificultades habidas durante el proceso de creación de los CC, 64% consideró que se dio sin problemas y 9% respondió que presentaron muchos problemas. En lo relativo a la participación de la comunidad, la mayoría de los CC entrevistados respondieron que tuvo pocos problemas en 71% frente a

muchos problemas 4%. Ello podría explicarse a través del hecho de que las instituciones encargadas en ese momento de propiciar la conformación de los CC, como MINPADES y la Guardia Nacional, instrumentaron los Gabinetes Móviles, que se organizaban en los diferentes estados del país con la participación de los CC recién creados. Sin embargo, cuando se indaga sobre la información que estos CC tenían para avanzar en el proceso de su conformación, 49% afirmó manejar la información necesaria y 48% respondió que tenían muy poca o ninguna información al respecto. En cuanto a si la comunidad estaba preparada para el momento de la creación de los CC, 69% de los CC entrevistados afirmó que no estaba preparada.

Pareciera entonces que lo importante para el gobierno era la conformación del mayor número de CC para, de esta forma, asignar los recursos a través de los Gabinetes Móviles que comenzaron a instalarse y funcionar precisamente antes de la promulgación de la Ley de los CC de 2006, cuando no tenían definida ninguna estructura formal; lo que evidencia que después de conformados estos CC, la poca información con que se contaba sobre su razón de ser, organización y funcionamiento, representaban una amenaza para el desempeño de los mismos.

En cuanto al apoyo y asesoría brindada por las instituciones, los CC estudiados coinciden, en su mayoría, en que si recibieron el apoyo necesario para su conformación.

Sin embargo, a pesar de estas respuestas, si hacemos una relación con las respuestas anteriores que señalaban la presencia de algunos o muchos problemas, en cuanto a la información que se tenía sobre los CC, así como la preparación de la comunidad para el momento de la creación de los mismos, esto pudiera indicar que ni las mismas instituciones estaban claras en cuanto al proceso de creación de los CC para ese período; en principio no había normativa legal que los regulara y, posteriormente, al promulgarse la Ley, había proliferado

un gran número de CC que tenían que adecuarse a lo establecido en la Ley, al mismo tiempo que se estaban conformando otros CC apegándose a la Ley.

Lo anterior ejemplifica parte de los problemas presentados para constituirse la Comisión Presidencial del Poder Popular nacional, regional y local, instancia que tenía la responsabilidad de registrar a los CC, ello no representó una limitante para seguir realizando los Gabinetes Móviles, a través de los cuales se designaban recursos a los CC y, para ello, propiciaban y reconocían CC sin aún adecuarse a la Ley con el fin de otorgarles recursos durante este tipo de jornadas regionales.

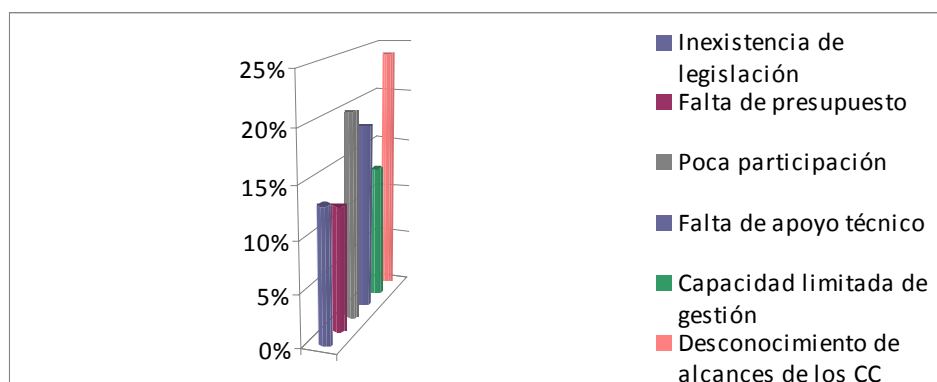
En cuanto al funcionamiento de la Contraloría Social, 76% de los CC encuestados consideró que hubo problemas, estos datos que coinciden, de alguna manera, con la información que tenía los CC sobre su propia creación; pero al calificar el desempeño del CC, 58% respondió que no presentaron problemas.

En los Gabinetes Móviles, los CC seleccionados recibían un monto de treinta millones (30.000.000) de bolívares por cada proyecto presentado y tanto la ejecución de estos recursos como el desempeño del CC, pareciera que no importaba a la hora de asignar los recursos ya que si la Contraloría Social, según los propios integrantes de los CC entrevistados, presentó dificultades, estas respuestas, entonces parecen contradictorias, o por lo menos generan dudas, ya que no se concibe un buen desempeño sin un control social fortalecido.

En el gráfico 2 se puede observar algunas de las razones señaladas por las cuales se presentaron problemas en el desempeño de algunos de los CC entrevistados:

Gráfico N° 2

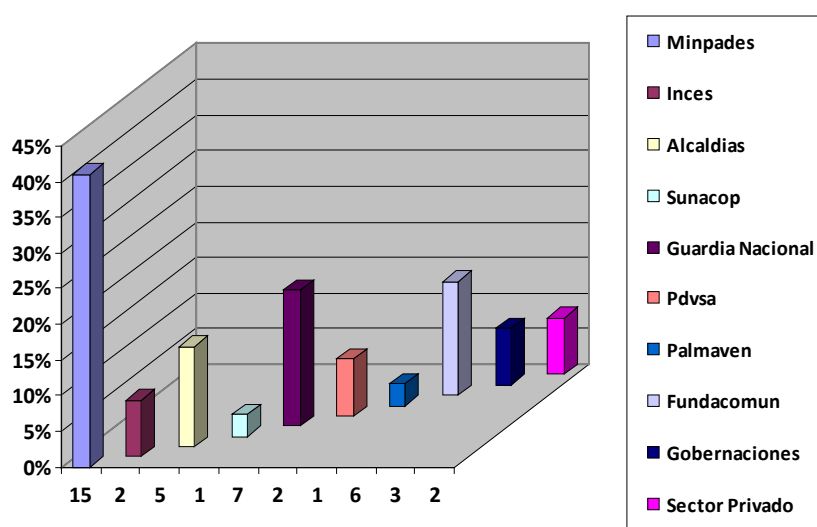
## Razones por la cuales considera que no funcionó bien el CC



Del 42% de los entrevistados que consideraron que presentaron algunos o muchos problemas en el desempeño del CC, 24% argumenta que se debió al desconocimiento sobre los alcances de los CC, es decir sobre sus objetivos, la desmotivación y falta de participación de la comunidad con 20% fue la segunda razón señalada por los CC y el 18% aludió que la falta de apoyo y la poca información que tenían sobre los CC, conspiró contra su buen funcionamiento.

Gráfico N° 3

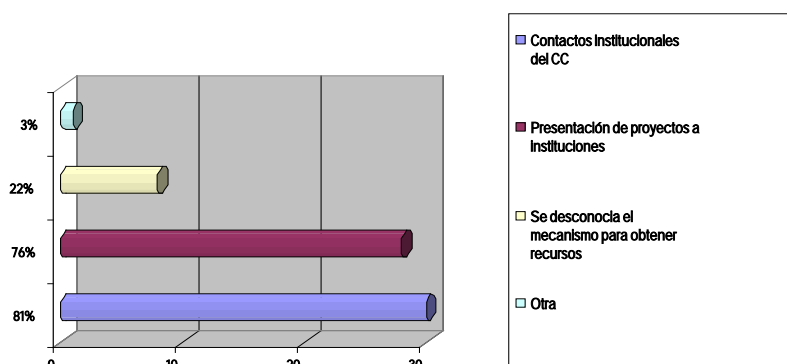
## Organismos que prestaron apoyo y asesoría para la conformación y funcionamiento del CC



Como se puede observar en el gráfico 3, la mayoría de los CC consultados, consideró que MINPADES fue el principal organismo que prestó apoyo para la conformación de los CC, seguido de la Guardia Nacional, Fundacomún y las Alcaldías. MINPADES, de acuerdo con la orden presidencial, era el organismo encargado de promover y organizar los CC así como el que recomendaba la entrega de los recursos en los Gabinetes Móviles. Al frente de este Ministerio para ese momento estaba el General Jorge Luís García Carneiro que al tener la responsabilidad de organizar a las comunidades en CC, se apoyó en la Guardia Nacional y de allí que esta institución castrense aparezca como la segunda en el apoyo prestado a los CC; pero el hecho de no existir la Ley, y luego de promulgada, el no haberse desarrollado el Reglamento, generó vacíos normativos que llevaron a que muchas instituciones asumieran esta iniciativa de apoyo en la conformación, reconocimiento y registro de los CC, pero en función de sus propios intereses, de allí la cantidad de instituciones que manifiestan los encuestados que recibieron apoyo. Sin embargo, de acuerdo a la Ley, la responsabilidad la debió asumir la Comisión Presidencial del Poder Popular Nacional, Regional y Local, y paradójicamente, ésta no figura como organismo que apoyara la creación de los CC entrevistados.

**Gráfico N° 4**

**Proceso para la obtención de recursos para los CC**



El mecanismo para la obtención de recursos por parte de los CC en el periodo de estudio fue en gran parte por la vía de los Gabinetes Móviles y aunque la mayoría de los entrevistados coincidieron en que esos recursos los obtenían a través de contactos institucionales y por la presentación de proyectos a las instituciones responsables, estos proyectos no estaban enmarcados en un plan, es decir, que los CC presentaban proyectos de acuerdo a los lineamientos y directrices del Gabinete Móvil y no por las necesidades o potencialidades de las comunidades ya que no contaban con un Plan Comunitario de Desarrollo. Mas aún, no existía ninguna relación de los proyectos presentados con el Plan Municipal de Desarrollo, ni con ningún plan estatal o nacional.

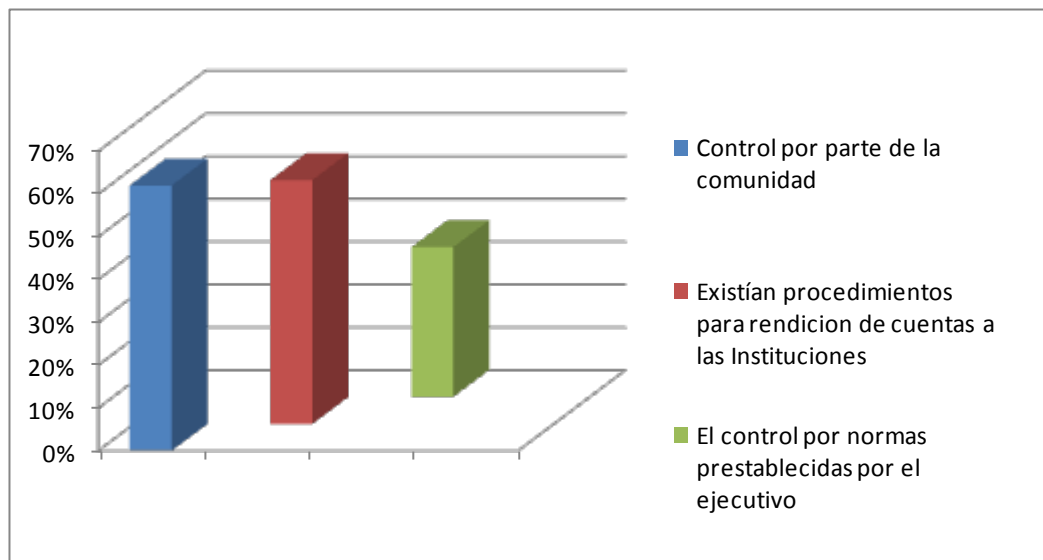
A continuación se señalan los ocho Gabinetes Móviles realizados durante el año 2006 en los cuales participaron un total de 13.745 CC de varios estados del país y los recursos otorgados.

**Tabla 6**  
**Gabinetes Móviles realizados durante el año 2006**

GABINETES	LUGAR	FECHA	CC PARTICIPANTES	MONTO TRANSFERIDO En Bs.
I	Caracas, Distrito Capital	06/02/2006	566	17.364.467.024,90
II	Barquisimeto, Estado Lara	06/05/2006	1.348	39.999.679.033,36
III	Tucupita, Estado Delta Amacuro	22/05/2006	1.543	46.119.848.243,67
IV	Barinas, Estado Barinas	23/06/2006	3.111	92.415.568.265,24
V	Caracas, Distrito Capital	09/10/2006	3.666	106.033.885.746,37
VI	Cojoro (Alta Goajira) Estado Zulia	12/10/2006	510	15.246.695.100,32
Proyecto Piloto	Estado Aragua	15/09/2006	50	12.000.000.000,00
VII	Caracas, Distrito Capital	18/10/2006	11	19.625.979.830,01
VIII	Caracas, Distrito Capital	07/11/2006	2.940	1.440.525.600.000,00
Total			13.745	1.789.331.723.243,87

**Fuente:** Dirección de Contraloría Social de Fundacomunal

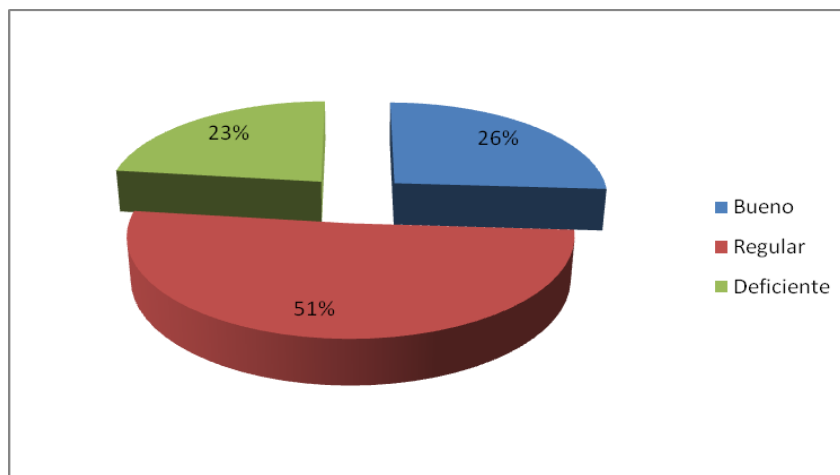
**Gráfico N° 5**  
**Ejercicio del control de los recursos obtenidos y la ejecución de los proyectos**



A pesar de que un alto porcentaje de los CC encuestados consideraron que existían controles por parte de las comunidades y procedimientos para la rendición de cuentas ante las instituciones otorgantes de los recursos, los resultados obtenidos en esta investigación contradicen la información que indica que el funcionamiento de la contraloría social presentó algunos o muchos problemas.

Se puede inferir que al haberse conformado CC sin que existiera una Ley que lo regule, y luego de promulgada se hacía difícil el control de los CC, básicamente por los vacíos presentados en la norma y además era el Reglamento de la Ley el que tenía que desarrollar este punto y tampoco se contaba con él, todo esto dificultaba el ejercicio de control de los recursos

**Gráfico N° 6**  
**Definición de la gestión de los CC**



En cuanto a la gestión de los CC, 74% de ellos consideró que su gestión fue entre regular y deficiente. Pareciera que los primeros CC fueron conformados para justificar los Gabinetes Móvil del año 2006 y la entrega de recursos a estos espacios, sin contar con un verdadero proceso de selección de los CC por parte de las comunidades; y posterior a la promulgación de la Ley, tampoco se siguieron los procesos de conformación establecidos en la norma, ya que la institución responsable no tenía la capacidad ni la estructura para acompañar, supervisar y validar estos procesos, por el contrario, estos problemas, los vacíos presentados en la Ley y la falta del Reglamento, llevaron a que muchas instituciones asumieran estas responsabilidades estableciendo sus propios mecanismos en función de las instituciones que prestaban el apoyo y no en función de los objetivos de las comunidades. Todos estos aspectos y el hecho que 69% de los CC encuestados señalaran que sus comunidades no estaban preparadas para el momento de la creación de los CC, hace que nos atrevamos a afirmar que ello repercutió de manera negativa en la gestión de los CC durante el año 2006.

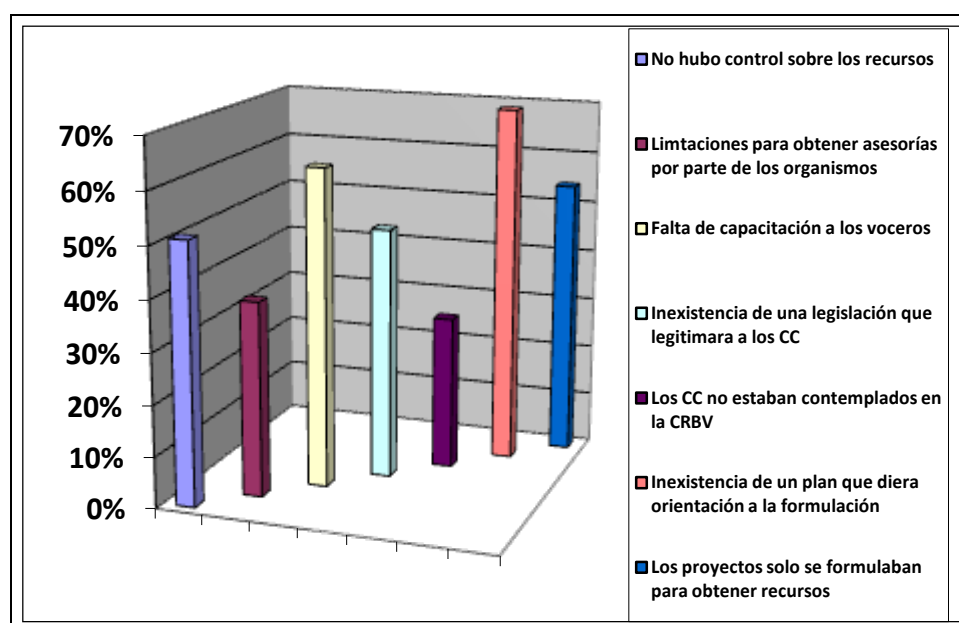
De acuerdo con los resultados de las opiniones de los entrevistados, la creación

de los CC tuvo consecuencias institucionales que afectaron su funcionamiento, entre las más importantes a destacar están:

- a- La inexistencia de un plan que diera orientación a la formulación de los proyectos y estableciera prioridades para su gestión.
- b- La formulación y presentación de proyectos solo para obtener recursos y no en el marco del establecimiento de prioridades establecidas en un plan.
- c- La falta de capacitación necesaria para llevar adelante el proceso de conformación y funcionamiento del CC.

**Gráfico N° 7**

**Consecuencias institucionales que tuvo el proceso de conformación de los CC**



En definitiva, el mecanismo de los Gabinetes Móviles para otorgar recursos a los CC, generó, entre otros, el que no se realizaran asambleas de ciudadanos en las comunidades para identificar, discutir y aprobar los proyectos a través de los cuales se resolverían los principales problemas y necesidades, así como tampoco se identificaron las potencialidades existentes en la comunidad y

mucho menos se realizara el diseño y formulación de un plan que diera sentido a la gestión del CC. El objetivo de las instituciones encargadas de realizar estas jornadas, era convocar a un grupo de CC que presentaban de manera apresurada sin la debida consulta a la comunidad, un proyecto que le permitiese participar en el Gabinete Móvil. Con esta dinámica se presume que el impacto de estos recursos en las comunidades fue casi nulo.

Finalmente, a través de los CC se buscaba que los ciudadanos obtuvieran respuestas a sus problemas, gestionando sus propios recursos; las instituciones acompañan a los CC con el fin de beneficiar a las comunidades, pero prevalece una falta de respuesta a los CC por parte de las instituciones que no les dan poder, razón por la cual los CC necesitan más apoyo de los organismos públicos al tiempo que se les de seguimiento a los proyectos presentados así como también al destino de los recursos asignados.

La coordinación entre los tres niveles de gobierno es necesaria para el éxito en la resolución de los problemas más apremiantes de las comunidades ya que permite la elaboración y ejecución de proyectos, con la participación de instituciones y de la comunidad. Pero la realidad es que los CC fueron constituidos con poca información entregándoles recursos sin saber cómo manejarlos, es por eso que es obligatorio la formación y capacitación de los voceros de los CC a fin de alcanzar un manejo eficiente de los recursos y una contraloría social fortalecida, que permita una mejor calidad de vida de los habitantes de la comunidad.

Respecto a los resultados presentados se puede concluir que los CC, para el momento de su creación, no contaban con suficiente información, capacitación y asesoría. Por otro lado, a pesar de que hubo un cierto apoyo por parte de las instituciones, una vez conformados los CC, pareciera que no existió el acompañamiento y seguimiento para garantizar el éxito de la gestión de los CC. También se destaca el apoyo del sector privado en el caso específico de los CC

del estado Anzoátegui en cuanto a la formación y capacitación de sus voceros y en la preparación para la formulación del Plan de Desarrollo Comunal.

## 2.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA A LOS EXPERTOS

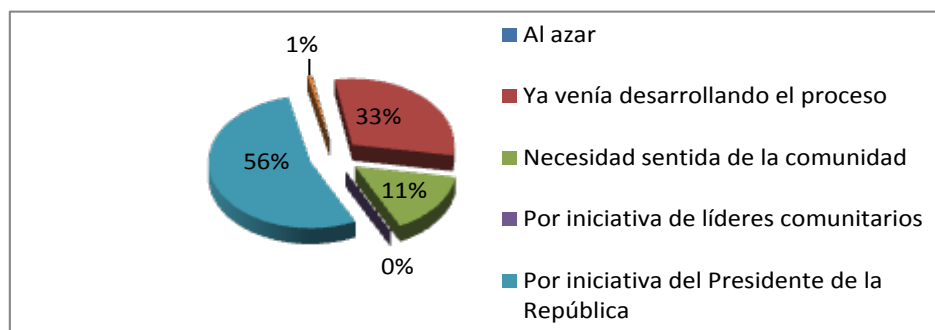
La selección de los expertos se hizo sobre la base de una serie de criterios que se establecieron inicialmente y se determinó que se haría la consulta a 12 expertos a quienes se les solicitó una entrevista. De esos 12 expertos solo 9 accedieron a la entrevista y a contestar el instrumento. De los 9 expertos, 5 son o han estado en el Poder Ejecutivo; 3 en el Poder Legislativo y 1 es experto no gubernamental.

**Tabla N° 7:**

### **Perfil de los Expertos consultados**

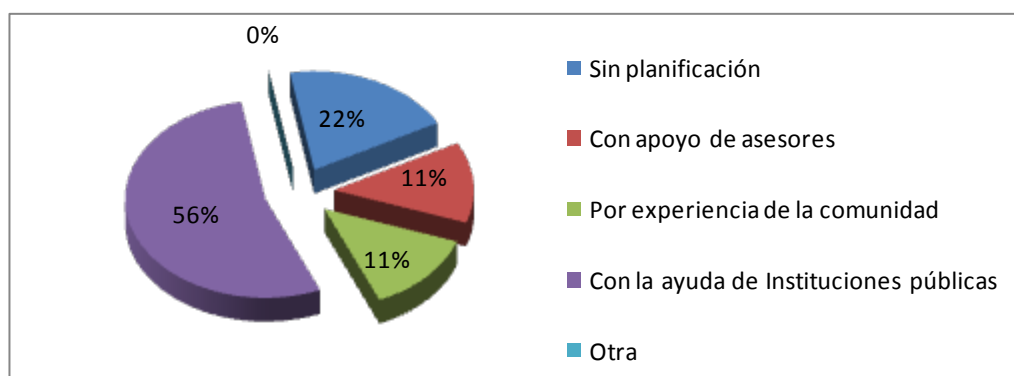
<b>EXPERTO</b>	<b>PERFIL</b>
David Velásquez	Diputado. Presidente de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional durante el 2006, fecha de la aprobación de la Ley de los Consejos Comunales. Ministro del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social desde enero de 2007 hasta enero de 2008.
Julio Rafael Chávez	Alcalde del Municipio Torres del estado Lara durante el 2006, propulsor de la Constituyente Comunitaria. Actualmente es Diputado y Vicepresidente de la Comisión Permanente del Poder y Medios de Comunicación de la Asamblea Nacional
Rafael Delgado	Diputado. Fue Presidente de la Subcomisión de Atención al Ciudadano entre 2007 y 2010, corredactor de la Ley de los Consejos Comunales (2006) y de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2010)
Castor Pérez Leal	General de la Guardia Nacional Bolivariana, encargado, durante el 2006, para la conformación de los Consejos Comunales en el estado Zulia
Dianney Ocanto	Presidenta de Fundacomún 2005-2006, actor clave en la conformación de Consejos Comunales en ese período
Pedro Morales	Responsable de Fundacomún Caracas 2005-2006, encargado de la conformación de los Consejos Comunales durante esos años en el Municipio Libertador
José Gregorio Delgado	Actor no Gubernamental conocedor y crítico en materia de participación ciudadana, autor del Libro " <i>Comentarios a la Ley de los Consejos Comunales</i> " (2007)
Tanya Rondón	Secretaria de la Subcomisión de Atención al Ciudadano 2007-2010, con participación activa como técnico en la Ley de los Consejos Comunales (2006) y de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2010)
Iriana Altuve	Encargada de la conformación de los Consejos Comunales en el Municipio Almirante Padilla del estado Zulia apoyando a la Guardia Nacional

**Gráfico N° 8**  
**Cómo se conformaron los CC en el año 2006**



En su mayoría, 56% de los expertos entrevistados respondió que la conformación de estos CC fue por iniciativa del Presidente de la República, mientras que otros, en un porcentaje menor 33%, opinaron que ya venía desarrollándose un proceso dirigido hacia la creación de CC y un 11% respondió que fue por necesidad de la comunidad. En todo caso, tanto CC como expertos coinciden, que la razón principal para impulsar la creación de los CC fue el llamado del Presidente de la República.

**Gráfico N° 9**  
**Cómo fue el proceso de conformación de los CC**

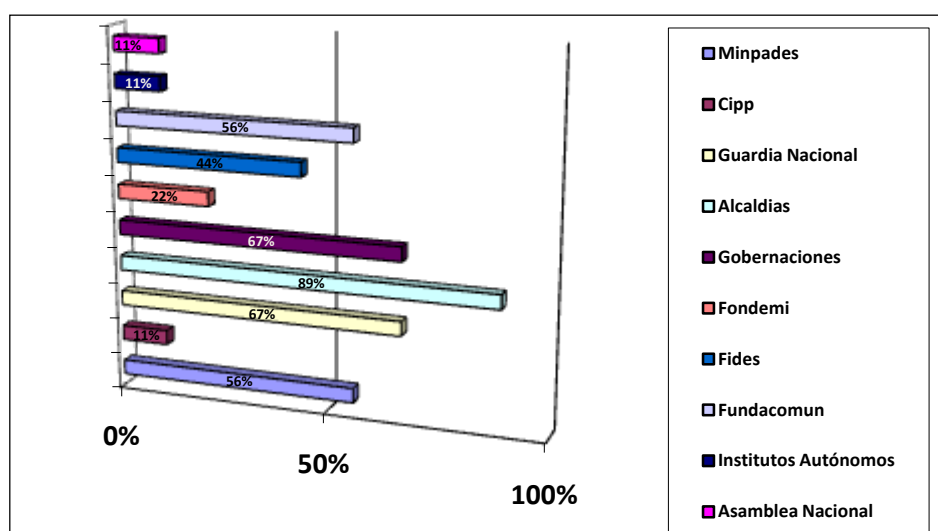


Es importante señalar que 5 de los expertos consultados cumplían funciones directa dirigidas a apoyar la constitución de los CC desde distintas instituciones y

de allí que 56% de ellos, consideró que la conformación de los CC tuvo la ayuda de instituciones públicas, pero 22% respondió que el proceso de conformación se realizó sin planificación alguna y 11% que fue por la experiencia de la comunidad que contó con el apoyo de asesores. Sin embargo, al igual que las respuestas dadas por los voceros de los CC, la mayoría de los expertos coincide que el apoyo prestado por las instituciones públicas fue fundamental para la constitución de estas instancias de participación, pero ello no implica que se haya realizado con algún tipo de planificación.

**Gráfico N° 10**

**Instituciones que apoyaron el proceso de conformación de los CC**

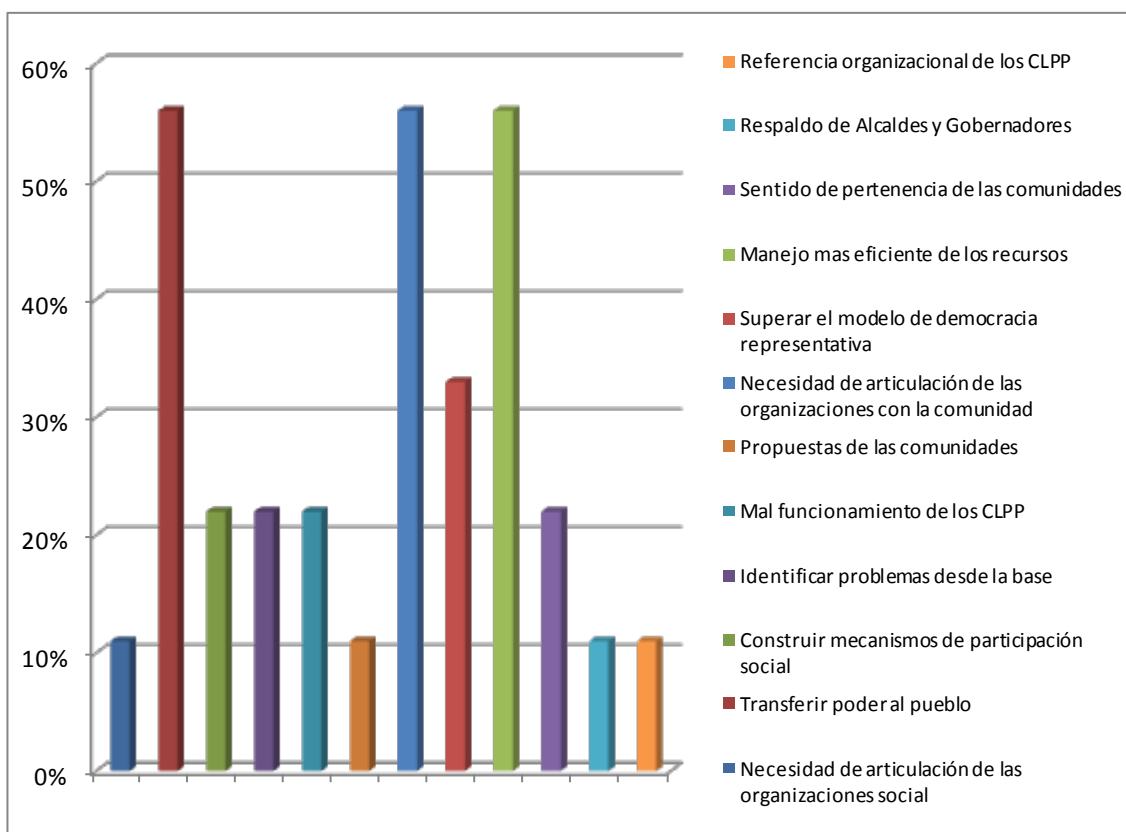


Se puede apreciar que el 89% de los expertos entrevistados opinó que fueron las alcaldías las instituciones públicas que más prestaron asesoría a la hora de fundar los CC, sin embargo, 67% manifestó que fue la Guardia Nacional conjuntamente con las gobernaciones y 56% respondió que las instituciones que más apoyaron a la creación de los CC fueron MINPADES y Fundacomún. Con esta información se puede apreciar que aparecen además de estas dos últimas y la Guardia Nacional, otros actores clave para la constitución de los CC como lo son las alcaldías y las gobernaciones. Instituciones que no tenían participación

en este proceso de manera directa, pero tomaron la iniciativa de conformarlos pero con las limitaciones de no contar, en principio, con la Ley, y después de promulgada la misma, dicha norma dejaba muchos vacíos que tenían que ser desarrollados en el reglamento. También se sigue reconociendo el apoyo prestado por la Guardia Nacional, MINPADES y Fundacomún, expresadas por los voceros de los CC.

**Gráfico N° 11**

**Causas fundamentales que pudieron dar origen a la creación de los CC**

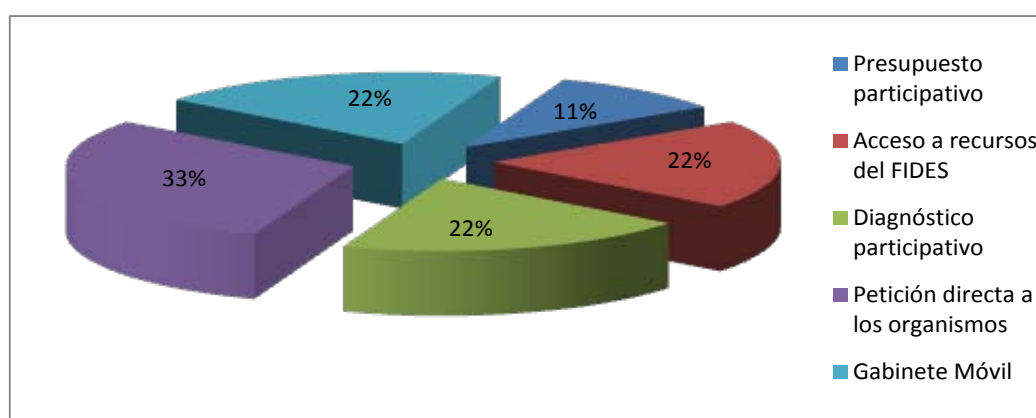


Entre las posibles causas que pudieron dar origen a la creación de los CC se encuentra el objetivo declarado por el Presidente de la República de transferir poder al pueblo, el manejo más eficiente de los recursos y la necesidad de articular las distintas organizaciones con la comunidad (56%), en segundo lugar está la razón de alcanzar la superación del modelo de democracia representativa

(33%). A pesar de que estos resultados expresan un supuesto fortalecimiento de la participación protagónica del pueblo, pareciera que ese poder solo se traduce a la obtención y manejo de los recursos pero sin la debida articulación con un plan local o municipal que oriente la gestión de los CC.

**Gráfico N° 12**

**Metodología empleada para la obtención de recursos por parte de los CC**



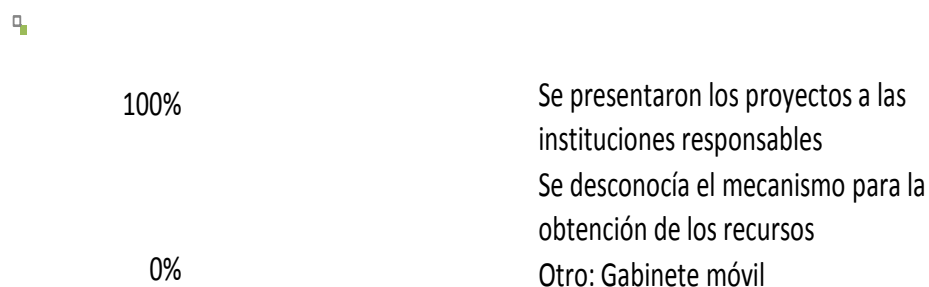
De acuerdo con las respuestas de los expertos en cuanto a la metodología utilizada por los CC para la obtención de recursos, las opiniones estuvieron muy parejas, 33% anotó que el procedimiento era a través de la petición directa de los CC a los organismos; 22% señaló que era mediante el acceso a recursos de FIDES, Gabinete Presidencial y diagnóstico participativo y 11% indicó que era a través del presupuesto participativo. En principio, los expertos destacaron la figura del Gabinete Móvil y por otro lado, estos datos coinciden en gran parte con los obtenidos por los voceros de los CC, ya que en su gran mayoría (81%) habían manifestado que el proceso para la obtención de recursos fue a través de los contactos institucionales que tenía el CC y 76% respondió que era por medio de la solicitud de financiamiento de proyectos a las instituciones.

**Grafico N° 13**  
**Información manejada por los CC relativas a su creación, objetivos y funcionamiento**



En cuanto a la información que manejaban las comunidades para llevar adelante el proceso de la creación de CC, 56% de los expertos señalaron que las comunidades tenían la información y preparación necesaria para la creación de los CC. Estos resultados difieren de las respuestas obtenidas de los voceros de los CC entrevistados en donde 68% respondió que las comunidades presentaron problemas en cuanto a su preparación para la creación de los CC. En cuanto al manejo de la información en las comunidades, 22% de los expertos respondió que sí, ello contrasta con la respuesta del 49% de los voceros de los CC estudiados que manifestaron que la información que se tenía sobre la organización de los CC era muy poca y del 11% que consideró que las instituciones conocían el significado de los CC.

**Gráfico N° 14**  
**Proceso para la obtención de recursos por parte de los CC**

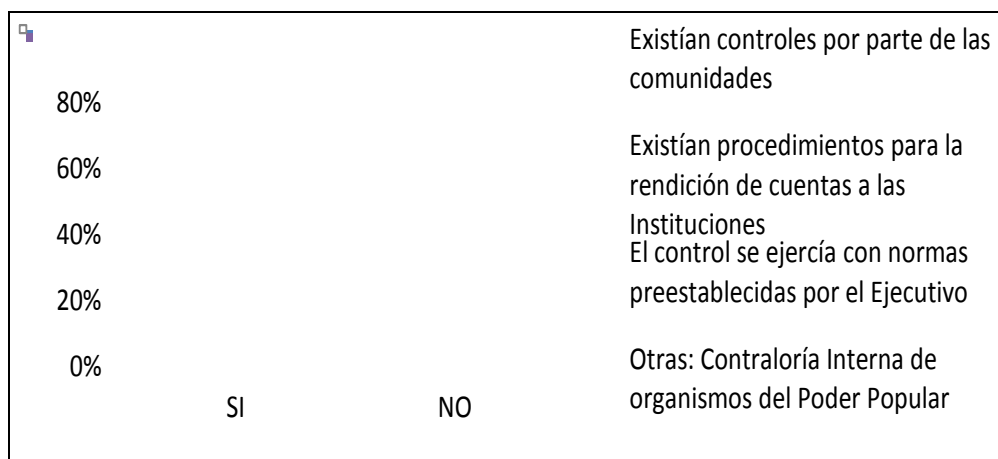


En cuanto a los procesos para la obtención de los recursos, una amplia mayoría de las respuestas de los expertos 67% coincidieron en que los CC desconocían los mecanismos para la obtención de los recursos, dato que difiere del obtenido por los voceros de los CC, en donde el 22% respondió desconocer los procesos de solicitud y obtención de los recursos para adelantar los proyectos formulados. Mientras que 22% manifestó que se presentaron los proyectos a las instituciones responsables y 11% señaló que fue a través de los Gabinetes Móviles.

Toda esta información tan variable permite inferir que en realidad el proceso para la obtención de recursos no estaba suficientemente claro ni era manejado de una forma unívoca tanto por las instituciones como por los CC.

### Gráfico N° 15

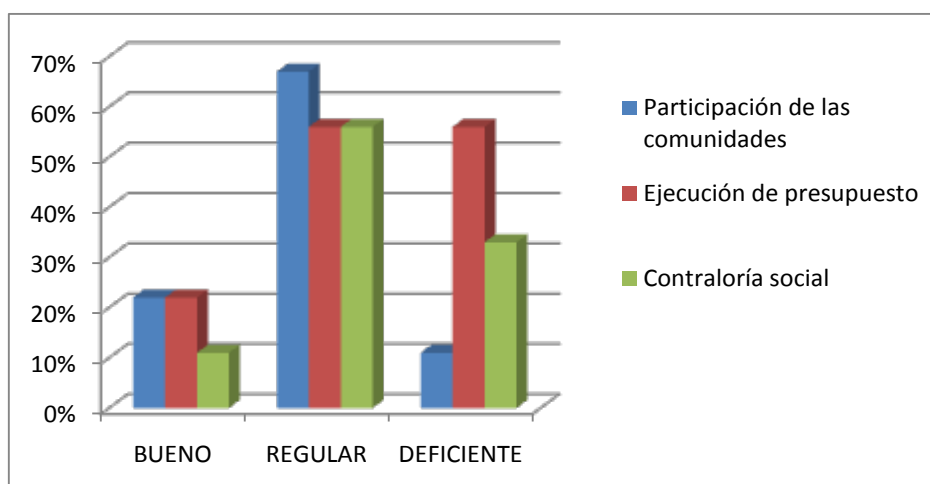
#### Ejercicio del control de los recursos



Con respecto al control de los recursos obtenidos por los CC, al considerar la existencia de una vigilancia por parte de las comunidades, 67% de los expertos entrevistados respondió que si existían mecanismos de control de los recursos, 11% dijo que no había controles. En cuanto a la existencia de procedimientos para la rendición de cuentas ante las instituciones otorgantes de los recursos, 56% dijo que si había controles y 22% señaló que no los había; cuando se preguntó si el control se ejercía a través de normas preestablecidas por el

ejecutivo, 56% respondió afirmativamente y 33% de los expertos encuestados dijo que no se ejercía contraloría interna. Por último, 22% de los expertos respondió que no existían controles porque no estaba previsto ni especificado en ninguna norma y, además, los CC no estaban preparados para ejercerlo; pero otro 22% afirmó que el control se ejercía a través de la contraloría interna de las organizaciones del Poder Popular y por asistencia técnica ofrecida por Fundacomún. Pero, a pesar de de estos resultados, fueron muchas las dificultades presentadas en las comunidades para el ejercicio de la contraloría social.

**Gráfico N° 16**  
**Desempeño de los CC**

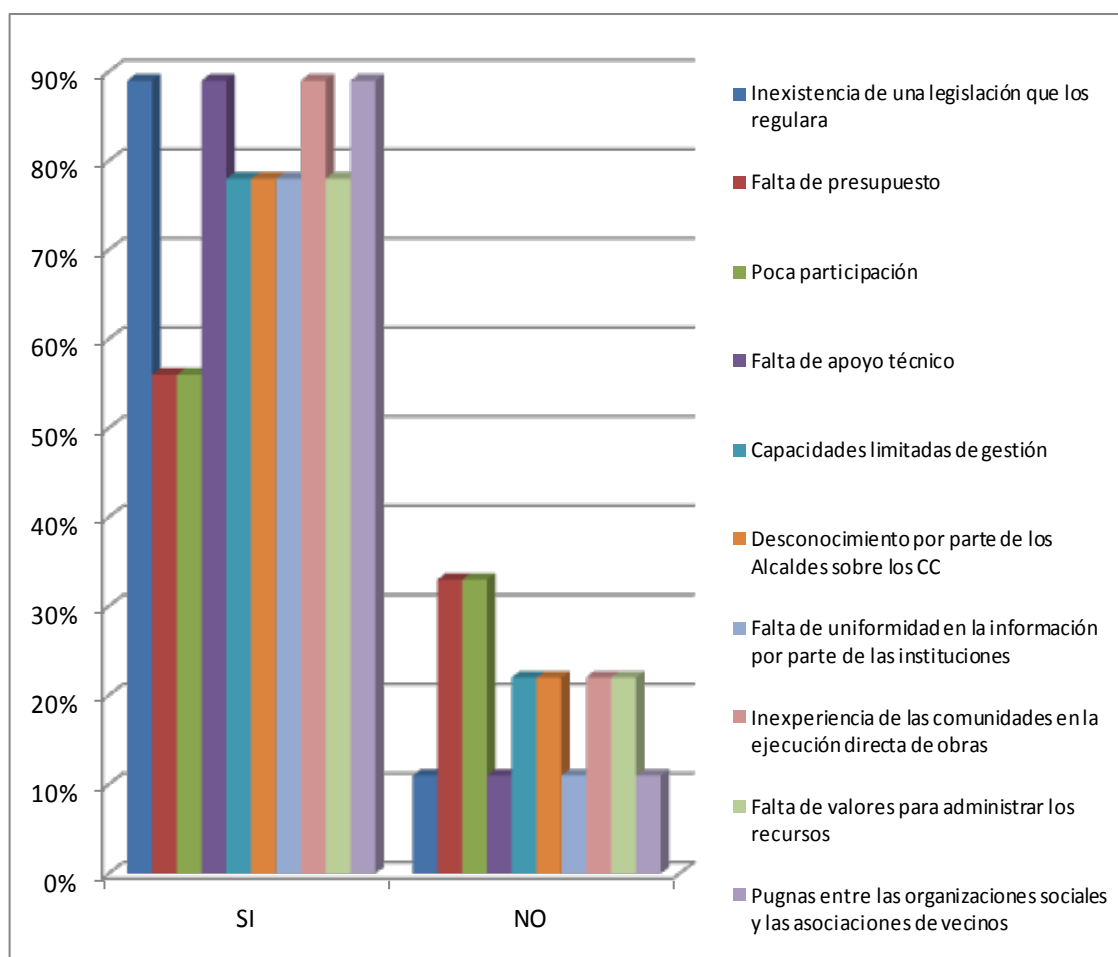


Al evaluar el desempeño de los CC, en lo que se refiere a la participación de las comunidades, 78% de los expertos consultados manifestó que éste fue de regular a deficiente, en relación con la ejecución de los proyectos la respuesta fue al igual que la anterior, 78% opinó de manera desfavorable y en cuanto al desempeño de la Contraloría Social, 89% de los expertos encuestados señaló que ésta fue entre regular y deficiente. Con estos resultados de los expertos, se podría afirmar que el desempeño de los CC creados durante el período de estudio podría ser calificado como deficiente.

Entre las razones del desempeño deficiente de los CC creados durante el período de estudio, 89% de los expertos consultados coincidieron en que entre éstas se encuentran la ausencia de una Ley que los regulara y a la falta de apoyo técnico. 78% señaló que el funcionamiento deficiente se debió a las capacidades limitadas de gestión y al desconocimiento de los alcances y objetivos de los CC; 56% de los expertos afirmó que las razones tuvieron que ver con la poca participación y a la falta de presupuesto.

**Gráfico N° 17**

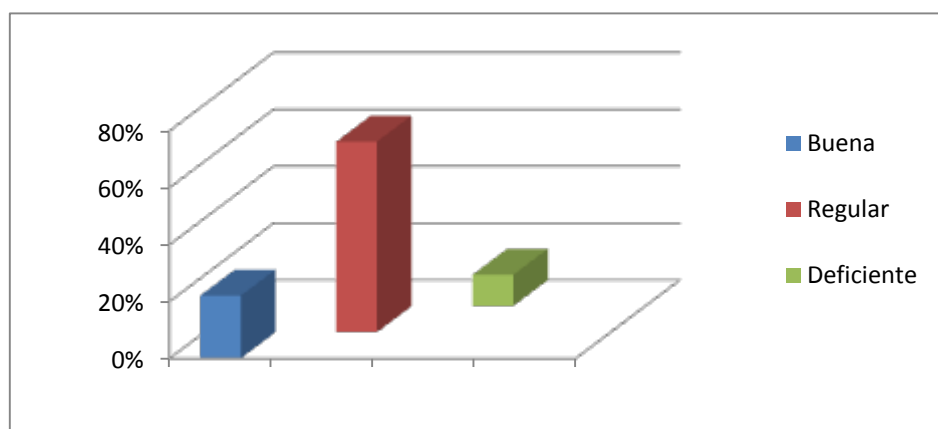
**Razones por las cuales el desempeño de los CC fue deficiente**



La creación de los CC sin que contaran con una legislación que los regulara,

produjo grandes debilidades tanto en su funcionamiento como en sus objetivos, a ello se le suma, el desconocimiento y falta de capacitación de los ciudadanos respecto a los alcances de estos espacios. La Ley promulgada en el 2006, contaba con muchos vacíos que se esperaba subsanaría el reglamento, pero éste nunca fue redactado, ello impidió profundizar y desarrollar procesos como: conformación, organización y manejo de los recursos. De esta manera, no fue extraño que existiera desinformación sobre el funcionamiento de estos espacios tanto por parte de los CC como de las instituciones y cuando éstas últimas asumían la iniciativa de apoyar a los CC, lo hacían, en la mayoría de los casos, respondiendo a sus propios intereses y no al de las comunidades. Es por eso que destaca también las capacidades limitadas en cuanto a la gestión, el desconocimiento de los alcances del CC y la poca participación, elementos que influyen de manera negativa en el desempeño de los CC, tal como se indicó anteriormente, además de la falta de seguimiento y monitoreo de la gestión de los CC por parte de las instituciones responsables.

**Gráfico N° 18**  
**Cómo define la gestión de los CC**



Tomando en cuenta la forma improvisada como se crearon los CC durante el período de estudio, 67% de los expertos consultados afirmó que la gestión de los CC fue regular, respuesta que coincide con lo expresado por la mayoría de los expertos en cuanto al desempeño general de los CC que también fue calificado

como regular, y a lo señalado por los voceros de los CC entrevistados (74% consideró que la gestión fue entre regular y deficiente).

**Gráfico N° 19**  
**Ejemplos de CC con buena gestión**



Como ejemplos de buena gestión, 56% de los expertos destacó a los CC del estado Miranda, ello pudiera justificarse en el hecho que en los Gabinetes Móviles realizados durante el año 2006, atendieron y entregaron recursos a 13.745 CC, de los cuales 910 de los CC, estaban funcionando en el estado Miranda<sup>10</sup>.

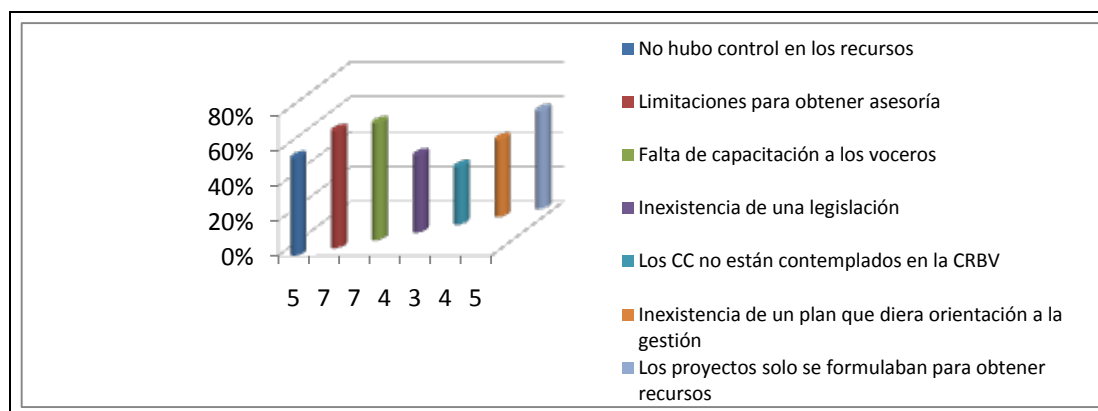
La distribución fue realizada de la siguiente manera: en el Primer Gabinete Móvil Comunal, realizado el 6 de febrero de 2006 en el Distrito Capital, participó un total de 566 CC, de éstos, 58 CC estaban funcionando en el estado Miranda (lo que representa el 10% del total). En el Quinto Gabinete Móvil Comunal participaron 3.666 CC y se vieron beneficiados 618 CC del estado Miranda (17% del total) y el Octavo Gabinete Móvil tuvo una participación de 2.940 CC, el estado Miranda participó con 234 CC (9% del total). Además hay que resaltar que para el año 2006, el estado Miranda logró conformar 1.773 CC de un total de

<sup>10</sup>Ello representa el 7% del total de los CC que obtuvieron recursos a través de este procedimiento

17.744 CC que se declaró que estaban conformados a nivel nacional, ello representa el 10% del total y para ese entonces fue la segunda entidad federal con más CC conformados. El gran número de CC conformados en esta entidad pudo haber sido por causa de la ubicación del estado Miranda ya que éste es la entidad federal que tiene más cerca al Ejecutivo y a la mayoría de las instituciones nacionales encargadas de promover la conformación y seguimiento de los CC y también porque es una de las entidades federales más pobladas del país. Razón que pudo haber influido en el desarrollo de experiencias positivas al respecto. Otro Estado mencionado como ejemplos de buena gestión es el estado Mérida, entidad federal en la cual se conformó el mayor número de CC durante el año 2006 con 2.297 lo que representa el 13% del total (17.744 CC) de CC creados durante ese año.

**Grafico N° 20**

**Principales consecuencias institucionales señaladas**



El proceso de conformación de los primeros CC creados tuvo algunas consecuencias. 67% de los expertos consultados expresó que la falta de asesoría técnica oportuna por parte de los organismos del Ejecutivo aunada a la falta de capacitación de los voceros como las principales consecuencias institucionales que pudieron haber limitado un desarrollo exitoso de los CC. 56% señaló la falta de control sobre los recursos asignados y que los proyectos solo se formulaban con la intención de obtener recursos y, 44% indicó, por una parte,

que la inexistencia de una legislación que legitimara y regulara los CC y por otra parte, la inexistencia de un plan que diera orientación a la formulación de los proyectos y estableciera prioridades para su gestión como las principales consecuencias institucionales que de una u otra manera fueron obstáculo para el éxito de estos espacios.

Al analizar todas estas respuestas, se puede observar que al no estar claros los criterios para la constitución, alcance, manejo de recursos y control por parte de las instituciones y de los CC, esto llevó a que cada organismo interpretara la Ley de acuerdo a su conveniencia y, de esa manera, formaban y capacitaban a los voceros de los CC, cuestión que influyó negativamente en su gestión y desempeño.

Finalmente, en los comentarios de los expertos se reconoce al Presidente de la República como el principal impulsor de los CC, esto como consecuencia al obstáculo que hicieron los alcaldes a los Consejos Locales de Planificación Pública, al negar la participación de los ciudadanos en la formulación, ejecución y control de la gestión pública municipal y, por el contrario, manipular la elección de los consejeros de esta instancia de planificación con el fin de lograr su control. Señalan que el problema no es la creación de CC antes o después de la Ley, sino la falta de responsabilidades y compromisos por parte de las instituciones al no apoyar lo suficiente a los CC. En este sentido, las instituciones debieron ser facilitadoras y haber dado todo el apoyo que necesitaban las comunidades para la creación de los CC y no haber actuado como obstáculos para el desarrollo y protagonismo del pueblo que se esperaba se diera en estos espacios.

La conformación de los CC fue un proceso robinsoniano de 'inventar o errar', un proceso de 'aprender haciendo, desaprender y re-aprender, construir y reconstruir', poniendo en acción al Poder Constituyente en unidad dialéctica con el Poder Constituido. Cuestionar este proceso de organización y creación de los

CC por la ausencia de una Ley que los regulara, como paso previo o por las deficiencias iniciales, e incluso por los casos que no han resultado exitosos, es pretender un proceso 'perfecto' que no habría comenzado nunca porque siempre habría algún detalle que cuidar. La teoría y la práctica del pueblo y el gobierno, unidas en un proceso creador permitieron discutir ampliamente y aprobar una Ley asumida de inmediato por sus actores principales, una Ley escrita en el lenguaje de las comunidades y a la vez capaz de dar un marco jurídico al momento histórico en desarrollo.

Los expertos coinciden que el Presidente de la República fue el principal impulsor para la creación de los CC, con la ayuda para su conformación de Instituciones Públicas tales como: Alcaldías, Guardia Nacional, Gobernaciones y Minpades. Sin embargo, este proceso fue desarrollándose sin planificación por la falta de la norma y luego de aprobada, la inexistencia del Reglamento, donde imperaba la falta de preparación de las comunidades, desinformación, el desconocimiento de los alcances de los CC tanto de estos últimos como de las instituciones y, por ende, la falta de apoyo técnico; todo esto generó como consecuencia lo aparecido en los resultados en cuanto a una gestión de los CC fuera de reglar a deficiente.

En relación con la solicitud y obtención de recursos por parte de los CC señalan que se desconocía el proceso para ello y el mecanismo que más se reconoció fue el de los Gabinetes Móviles, donde no estaba muy clara ni definida su metodología. Tampoco existían procedimientos para el ejercicio del control por parte de las instituciones, y mucho menos para ser efectiva la contraloría social de los voceros del CC ni de la misma comunidad. Esto llevó a que el desempeño de los CC en cuanto a la participación de la comunidad, ejecución de proyectos y contraloría social arrojara resultados, en unos casos, calificados como regulares y en otros como deficientes. A pesar de estos datos los consultados exponen algunos ejemplos de buena gestión de algunos CC ubicados en los estados Miranda, Mérida, Distrito Capital, Zulia, Lara y Anzoátegui.

## **CAPÍTULO V**

### **CONSIDERACIONES FINALES**

En principio, tanto los expertos como los CC consultados, reconocen que la conformación de dichas instancias de participación nacen como una iniciativa del Presidente de la República, que incentiva a las comunidades para que se organicen en CC y así recibir y gestionar directamente recursos para la solución de problemas y necesidades más apremiantes presentes en las comunidades más pobres, todo esto sin estar definida la norma que los regularía, por lo menos durante el primer trimestre del 2006, recibieron recursos vía “Gabinetes Móviles”.

Entre las principales razones que dieron origen a los CC se encuentran el de transferir el poder al pueblo, la necesidad de articulación entre las instituciones públicas y las comunidades, el manejo más eficiente de los recursos, superar el momento de la democracia representativa y construir mecanismos de participación social.

Se considera a la conformación de los CC como una experiencia que se llevó adelante con la ayuda de instituciones públicas pero sin la planificación necesaria, esto pudiese responder al hecho de no contar con la Ley que es la que debería establecer los lineamientos para el desarrollo y funcionamiento de los CC. Entre las instituciones que apoyaron la conformación de los primeros CC se encuentran: MINPADES, Guardia Nacional, Alcaldías, Gobernaciones y Fundacomunal. También se reconoce que era muy poca la información que tenían sobre los CC y sus alcances. Aunque los voceros de los CC consultados señalaron que existía una cierta información en cuanto a la organización de los CC antes de la Ley, los expertos indicaron, en su mayoría, que las comunidades

no contaron con la preparación y conocimientos adecuados para llevar adelante estas experiencias de una manera exitosa. La información recogida no suministró datos sobre la estructura, ni rectoría de los CC creados antes de la Ley. Los datos obtenidos refieren a que estos CC fueron creados por un grupo de ciudadanos pertenecientes a un sector o parroquia que estaban dispuestos a participar, organizar estos espacios y presentar proyectos sin un plan determinado a través del cual se hayan detectado prioridades para desarrollar en cada una de sus comunidades. El proceso de obtención de recursos a través de los Gabinetes Móviles Regionales pareciera que era planificado con los representantes de MINPADES y con la participación de los CC de varios estados que días antes de la instalación de estos gabinetes, se comunicaban con los voceros de los CC seleccionados en las distintas regiones del país para determinar qué CC contaban con algún proyecto para incluirlo en la entrega de los recursos, ello se hacía sin considerar si estaban enmarcados en algún plan local o municipal. Los recursos a distribuir a través de los Gabinetes Móviles representaban un monto fijo de Bs. que se dividía en partes iguales entre los estados participantes para posteriormente hacer la entrega de Bs. 30.000 a cada CC seleccionado como asistente al Gabinete Móvil, independientemente del proyecto que presentase.

Se reconoce que hubo poco control por parte de los CC sobre los recursos asignados. Ello se constata cuando los propios voceros señalaron que el funcionamiento de la contraloría social fue deficiente. Este señalamiento está asociado a la falta de los lineamientos claros de cómo administrar los recursos y dar cuenta de ellos en cuanto a su uso ante las instituciones responsables.

Al analizar las respuestas dadas tanto por los expertos consultados como de los voceros de los CC entrevistados, podríamos afirmar que el resultado de la gestión de los CC creados durante el período de estudio fue deficiente.

Una de las consecuencias institucionales que tuvo el proceso de conformación

de los CC, es la que tiene que ver con que la formulación de los proyectos la hacía un pequeño número de personas sin las debidas consultas a la comunidad, el objetivo pareciera que era solo para obtener recursos y no para solucionar las necesidades más sentidas de los habitantes de las comunidades, así como tampoco estos proyectos se elaboraban dentro del marco de un plan estructurado, local o municipal. Asimismo, los proyectos no tenían articulación alguna con los planes municipales y estatales de Desarrollo; otro aspecto a destacar, es que no hubo el debido control de los recursos asignados.

De acuerdo con la información suministrada por la fuente de financiamiento del Servicio Autónomo del Fondo Nacional de los Consejos Comunales (Safonacc), se realizaron, durante el año 2006, ocho (8) Gabinetes Móviles y un (1) proyecto Piloto donde se entregó la astronómica suma de **1.789.331.723.243,87 Bs.**, que fue distribuida entre 13.745 CC de todo el país. Todos estos recursos asignados, en principio sin una Ley que estableciera los mecanismos sobre su manejo y control, luego de promulgarse la Ley, la misma tenía muchos vacíos y, el Reglamento que debía desarrollar estos aspectos, tampoco fue aprobado. Si sumamos el hecho de que los voceros de los CC manejaban muy poca información sobre este proceso y la falta de apoyo técnico de las instituciones, que a su vez tenían sus dudas al respecto, se puede concluir que las comunidades no estaban preparadas para asumir la responsabilidad de organizar CC y gestionar recursos que le asignaban tan apresuradamente. Es conveniente destacar que el Presidente de la República hace el llamado a conformar CC en el año 2006, año en el que se realizarían las elecciones presidenciales, en este sentido, se puede inferir, que lo más importante no era la preparación de las comunidades para que gestionaran directamente los recursos con el objetivo de solucionar sus problemas más apremiantes, sino más bien, establecer un mecanismo directo de control sobre las comunidades, con el fin de poder capturar la participación política en función de las elecciones.

Por último, ni en el año 2006 ni en la actualidad, existen datos confiables sobre la cantidad de recursos otorgados a los CC y su ejecución, por el contrario, a pesar de que en la Ley de diciembre de 2009, se establece un capítulo que desarrolla el ciclo comunal, para la formulación del Plan de Desarrollo Comunitario, las instituciones siguen otorgando recursos para atender problemas puntuales y aislados de las comunidades, sin exigir que los proyectos estén articulados con los planes de desarrollo de los órganos del Sistema Nacional de Planificación, es decir, Consejo Federal de Gobierno, Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, Consejo Local de Planificación Pública y el Consejo de Planificación Comunal, en concordancia con el Plan Nacional Simón Bolívar.

## RECOMENDACIONES

Es importante realizar estudios y análisis serios que consideren la capacitación, el seguimiento y la evaluación en los procesos de creación de instancias de participación

En todo proceso de obtención de recursos se deben tener prioridades detectadas y registradas en un banco de proyectos y en un plan de desarrollo. El proceso de planificación es fundamental, sí como el Plan de Desarrollo Comunal. Este Plan les permite insertarse en el Sistema Nacional de Planificación.

Se debería prestar más apoyo por parte de los organismos encargados de la asesoría. El conocimiento es la herramienta más importante para el éxito de un CC. De nada vale un CC con muchos recursos si no sabe como ejecutarlos, pero con seguridad, el que tiene los conocimientos, es posible que con menos recursos obtenga mayores beneficios.

Se debe desarrollar lineamientos y procesos de manera clara y precisa para hacer efectiva la contraloría social.

Es conveniente que todas las instituciones públicas consideren a los CC en la formulación de sus presupuestos ordinarios para cada ejercicio fiscal.

Estimular a los voceros de los CC para que rindan las cuentas de la gestión.

La participación y protagonismo del pueblo no debe quedarse sólo en los voceros del CC, sino que debe promover la participación, inclusión e integración

de ciudadanos, movimiento y grupos que hacen vida en la comunidad. Estas instancias, bajo ningún motivo, pueden ser espacios para la exclusión.

Otro aspecto importante para el fortalecimiento de los CC y del Poder Popular es la aprobación definitiva del Reglamento de la Ley, ya que el mismo establecería las reglas de juego entre las instituciones y los CC al desarrollar los procesos establecidos en la Ley.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AVARO, Dante / VÁZQUEZ, Daniel** (Edits) 2008: *Venezuela ¿Mas democracia o mas populismo? Los consejos comunales y las disputas sobre la hegemonía democrática*, Distribuidor publicaciones/FLACSO, Uruguay.

**BALESTRINI, Miriam** 1997: *Cómo se elabora un proyecto de investigación*, Consultores Asociados, Servicio Editorial, Caracas.

**BREWER C., Allan R** 2000: *La Constitución de 1999 comentada*. Con el texto oficial de la Constitución. Gaceta Oficial N° 5453 Extraordinaria del 24/03/2000, Jurídica Venezolana-Arte, Caracas.

**BOBBIO, Norberto** 1996: *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

**CASTELLANO, Hercilio / GIORDANI, Jorge** 1996: *Técnicas y herramientas de planificación*, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Vandell Hermanos Editores, Caracas.

**CASTRO, Ulises** 2007: “La revolución se llama Pueblo”, Potencia Rebelde, en: CASTRO, Gregorio: *Debate por Venezuela*, Editorial Alfa, Caracas, pp.147-168.

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA.** 1961.

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA 1999.** Publicada en Gaceta Oficial N° 56.453 Extraordinaria del 24 de marzo de 2000. Caracas.

**CEBALLOS, Edward** 2009: “Participación ciudadana en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los Consejos Comunales”, en: *Revista Provincia*, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), 21: pp. 43-60. enero-junio 2009. Mérida: Universidad de los Andes.

**CILANO, Johanna / CÓRDOBA, Edgar / CHAGUACEDA, Armando** 2009: "Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: entender la política a través del ciudadano", En: *Revista Debates*, OSAL. 26: pp. 57-76. Octubre 2009. Buenos Aires: Clacso

**CUNILL, Nuria** 1991: *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD), Caracas.

**DÁVILA FERNÁNDEZ, Pedro** 2008: *Consejos Comunales*, Edit Panapo, Caracas.

**DELGADO, José** 2007: *Comentarios a la Ley de los Consejos Comunales*, Vadell Hermanos Editores, Caracas.

**GARCÍA, María del Pilar** 2003: "Politización y polarización de la sociedad civil venezolana: Las dos caras frente a la democracia", en: *Espacio Abierto*. Cuaderno Venezolano de Sociología, 1: pp. 31-62. Enero-Marzo 2003. Maracaibo: LUZ

**GARRETÓN, Manuel Antonio** 1994: *Tres aproximaciones sociológicas a la problemática actual de la participación y la ciudadanía*, FLACSO – Chile.

**GOMEZ, Luis** 2009: *La disolución de las fronteras: Sociedad Civil, representación y política en Venezuela*, Caracas: CENDES.

**GOMEZ, Luis / RAMIREZ, Andreina** 2007: "Participación y representación: dilemas de los actores en la transición sociopolítica venezolana", Ponencia preparada para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Montreal-Canadá, del 5 al 8 de septiembre de 2007. Canadá: Publicación en PDF

**HARNECKER, Martha** 2008: *Transfiriendo poder a la gente*, Monte Ávila, Caracas.

**HELD, David** 1991: *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, Madrid.

**IVEPLAN** 1993: *Planificación y Política, Planificación y Gestión: Caja de Herramientas*, Serie Cuadernos N° 3, Publicaciones de Iveplan, Caracas.

**LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES**, 2006 Gaceta Oficial 5.806 Caracas.

**LEY DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA**, 2002, Gaceta Oficial 37.463, Caracas.

**LEY DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA**, 2006, Gaceta Oficial 38.591, Caracas.

**LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES**, 2009, Gaceta Oficial 39.335, Caracas.

**LEY ORGÁNICA DE PLANIFICACIÓN** 2001, Gaceta Oficial N° N° 5554 del 13 de noviembre de 2001. Caracas.

**LÓPEZ**, Jesús 2007: *Planificación y Gestión Pública*, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas.

**LÓPEZ, Margarita** (Edit) 2007: *Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI*, Editorial Alfa, Caracas.

**LÓPEZ, M. / GÓMEZ, L. / MAINGÓN, T.** 1989: *De Punto Fijo Al Pacto Social: Desarrollo y Hegemonía en Venezuela 1958-1985*, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas, Venezuela.

**LOVERA**, Alberto 2008: "Los Consejos Comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?", en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1:107-124.

**MACHADO M, Jesús** 2009: “A pesar de todo, la participación comunitaria funciona”, Investigación sobre Consejos Comunales en: SIC, 713, pp. 115-121. CENTRO GUMILLA, Caracas.

**MACHADO M, Jesús** 2009 “Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela”. En: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol.15, no.1, pp. 173-185

**MAINGON, Thais** 2006: “Venezuela: Deslegitimación y Colapso del Sistema de Partidos”, en: *Temas de Coyuntura*, 53:45-76, Caracas.

**MAINGON, Thais** 2005: “Los Consejos Locales de Planificación Pública: ¿Nuevos Espacios para la Participación Ciudadana en Venezuela?”, en: CENDES: Venezuela Visión Plural, Tomo II, Bid&co. Editor C.A. Caracas, pp. 535-544.

**MAINGON, Thais** 2007: “Los Consejos Comunales: ¿Espacios para la Construcción y el Ejercicio del Poder Popular?”, Informe final del proyecto de investigación titulado: “Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre el Estado y sociedad civil”, parcialmente financiado por el FONACIT, N° S1-2002000420, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas, mimeo.

**MAINGON, Thais** 2007: “Consejos Comunales, Ciudadanía, Estado y Poder Popular”, en: CASTRO, Gregorio: *Debate por Venezuela*, Editorial Alfa, Caracas, pp.125-146.

**MEMORIA Y CUENTA 2006** Ministerio del Poder Popular para la Participación y Desarrollo Social (p. 13)

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO** 2007: Primer Plan Socialista 2007-2013, Caracas

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.** [Página Web en línea]. Disponible: <http://www.mpd.gov.ve>

**MORLES, Víctor** 1994: *Planeamiento y Análisis de Investigación*, Editorial El Dorado, Caracas.

**RENAUD, Coromoto** 2002: *La Participación de la Sociedad Civil en la Constitución de 1999*, ILDIS, Caracas.

**SOSA, Arturo**, Entrevista realizada, el 19 de octubre de 2008.

<http://joacoramon.blogspot.com/2008/10/entrevista-sj-arturo-sosa-rector-de-la.html>

**VELASCO R., Meralia** 2005 Venezuela: Legalidad y Legitimidad de las Comunidades Organizadas en los Consejos Locales de Planificación Pública, Tesis Doctoral. Universidad Simón Bolívar.

Discurso del Presidente de la República Hugo Chávez, en el Taller de Alto Nivel realizado en el Fuerte Tiuna durante los días 12 y 13 de noviembre de 2004,

[www.mct.gob.ve/Vistas/frontend/documentos/elnuevomapaestrategico.pdf](http://www.mct.gob.ve/Vistas/frontend/documentos/elnuevomapaestrategico.pdf)

Discurso del Presidente de la República Hugo Chávez, durante el Gabinete Móvil denominado “Encuentro Nacional de Comités de Tierras Urbanas”, el 30 de agosto de 2005, en el Poliedro de Caracas.

[www.minci.gob.ve/doc/30-agos-2005encuentronacionaldecomitesdetierrasurbanas.doc](http://www.minci.gob.ve/doc/30-agos-2005encuentronacionaldecomitesdetierrasurbanas.doc)

**ANEXO 1**  
CONSULTA A EXPERTOS

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**  
**CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO – CENDES**  
**XXVIII MAESTRIA EN PLANIFICACION DEL DESARROLLO**  
**MENCION: PLANIFICACION GLOBAL**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS  
COMUNALES EN EL 2006: ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY QUE LOS  
REGULA**

**INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN**  
**CONSULTA A EXPERTOS**

**Elaborado por Lic. Julio César Lobo**

## **INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN**

### **CONSULTA A EXPERTOS**

El instrumento que se presenta a continuación tiene como objetivo fundamental recabar información sobre el proceso de creación y funcionamiento de los Consejos Comunales a los fines de reconstruir el proceso de conformación, regulación y desempeño de los Consejos Comunales en el 2006.

#### Instrucciones

Seguidamente se presentan algunas proposiciones de las cuales se agradece su respuesta a todas y cada una de ellas.

Las preguntas son cerradas de selección simple y abiertas a fin de obtener su opinión más amplia.

Gracias por su colaboración.

## PARTE I

Institución que representa	Nombre de la Institución o del C.C.
a- Poder Ejecutivo	
b- Poder Legislativo	
c- Personeros No Gubernamentales	
d- Consejo Comunal	

## Parte II

1- ¿Cómo considera usted que se conformaron los Consejos Comunales antes de la promulgación de la Ley?

a- Al azar	
b- Ya venía desarrollándose el proceso	
c- Por una necesidad sentida de las comunidades	
d- Por iniciativa de los líderes comunitarios	
e- Por iniciativa del Presidente de la República	
e- Otro. Especifique	

2- ¿Cómo considera que fue ese proceso de conformación?

a- Sin planificación	
b- Con apoyo de asesores	
c- Por experiencia de la misma comunidad	
d- Con la ayuda de instituciones públicas	
e- Otro. Especifique	

3- ¿Cuáles fueron las instituciones que apoyaron el proceso de conformación de los C.C?

--

4- Mencione por lo menos tres causas fundamentales que pudieron dar origen a la creación de los C.C.

--

5- ¿Podría mencionar cuál proceso se empleó para el proceso y obtención de recursos por parte de los C.C.?

--

6- Antes de la promulgación de la Ley, existía información sobre los siguientes aspectos. Marque con una equis.

a- Las funciones de los C.C.	
b- La preparación de las comunidades	
c- Conocimiento por parte de las instituciones que darían apoyo a los C.C.?	

7- ¿Cómo fue el proceso de obtención de recursos para los Consejos Comunales que se crearon antes de la promulgación de la ley? Marque con una equis

a-A través de los contactos institucionales	
b-A través de las instituciones responsables	
c-Se desconocía el mecanismo para la obtención de recursos	
d-Otra. Especifique	

8- Respecto al control de los recursos obtenidos y la ejecución de los proyectos, ¿Cómo se ejercía ese control?

	Si	No
a-Por parte de las comunidades		
b-A través de procedimientos para la rendición de cuentas a las instituciones otorgantes de los recursos		
c- Con normas preestablecidas por el Ejecutivo		
d-Otro. Especifique		

9- ¿Cuál fue el desempeño de los Consejos Comunales desde su creación hasta la promulgación de la Ley, en términos de participación de las comunidades, formulación y ejecución del plan comunal, ejecución de proyectos, contraloría social?

Desempeño	Bueno	Regular	Deficiente
a) Participación de las comunidades			
b) Ejecución de Proyectos			
c) Contraloría Social			

10- En caso de ser calificadas de regular o deficiente, podría señalar algunas de las razones para ello

Razones	Si	No
a) Inexistencia de una legislación que los regulara		
b) Falta de presupuesto		
c) Poca participación		
d) Falta de apoyo técnico		
e) Capacidades limitadas de gestión		
f) Desconocimiento de los alcances de los C.C.		

Otras. Especifique
--------------------

11-Considerando los aspectos evaluados hasta ahora a través de este instrumento, ¿Cómo podría calificar el funcionamiento de los consejos comunales antes de la promulgación de la Ley?

Buena	Regular	Deficiente

12-¿Podría señalar, con ejemplos, algunos de los Consejos Comunales que a su juicio tuvieron un buen funcionamiento antes de la promulgación de la Ley?

--

13- ¿Cuáles considera usted, fueron las consecuencias institucionales que tuvo el proceso de conformación de los C.C. antes de la promulgación de la Ley? Marque con una equis por lo menos tres consecuencias.

a- No hubo control sobre los recursos asignados	
b- Limitaciones para obtener asesoría técnica por parte de los organismos del Ejecutivo	
c- Falta de capacitación de los voceros	
d- Inexistencia de una legislación que legitimara los CC	
e- Los CC no están contemplados de forma explícita en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sólo se hace referencia a la participación ciudadana	
f- Inexistencia de orientaciones para la formulación de proyectos y establecimiento de prioridades para su gestión.	
g- Los proyectos solo se formulaban para obtener recursos	

14- Comentarios generales por parte del entrevistado (Si lo considera necesario)

--

**ANEXO 2**  
ENTREVISTA CUALITATIVA

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**  
**CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO – CENDES**  
**XXVIII MAESTRIA EN PLANIFICACION DEL DESARROLLO**  
**MENCION: PLANIFICACION GLOBAL**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS  
COMUNALES EN EL 2006: ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY QUE LOS  
REGULA**

**INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN**  
**ENTREVISTA CUALITATIVA**

**Elaborado por Lic. Julio César Lobo**

**INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN**  
**ENTREVISTA CUALITATIVA**

El instrumento que se presenta a continuación tiene como objetivo fundamental recabar información sobre el proceso de creación y funcionamiento de los Consejos Comunales a los fines de reconstruir el proceso de conformación, regulación y desempeño de los Consejos Comunales en el 2006.

Instrucciones

Seguidamente se presentan algunas proposiciones de las cuales se agradece su respuesta a todas y cada una de ellas.

Las preguntas son cerradas de selección simple y abiertas a fin de obtener su opinión más amplia.

Gracias por su colaboración.



12- Cómo calificaría al proceso de creación del CC en cuanto a:

	Sin Problemas	Algunos Problemas	Muchos Problemas	No sabe
13- La participación de la comunidad				
14- El apoyo prestado por las instituciones				
15- La asesoría				
16- La información que se tenía sobre los consejos comunales				
17- La preparación de la comunidad				
18- El apoyo prestado para los proyectos presentados				
19- El funcionamiento de la Contraloría social				
20- El desempeño del Consejo Comunal				

21- En caso de haberlo calificado como regular o deficiente, podría señalar algunas razones

Razones	Si	NO
g) Inexistencia de una legislación que los regulara		
h) Falta de presupuesto		
i) Poca participación		
j) Falta de apoyo técnico		
k) Capacidades limitadas de gestión		
l) Desconocimiento de los alcances de los C.C.		
Otras. Especifique		

22- En caso de haber recibido asesoría para la conformación y el funcionamiento del Consejo Comunal, mencione el nombre del organismo y/o institución que le prestó apoyo técnico.


23- ¿Cómo fue el proceso para la obtención de recursos para los Consejos Comunales?  
Marque con una equis.

a- A través de contactos institucionales	
b- A través de la presentación y entrega de los proyectos a las instituciones responsables	
c- Se desconocía el mecanismo para la obtención de recursos	
d-Otro. Especifique	

15-Respecto al control de los recursos obtenidos y la ejecución de los proyectos,  
¿Cómo se ejercía ese control?

	Si	No
a-Lo ejercían la comunidad		
b-Existían procedimientos para la rendición de cuentas a las instituciones otorgantes de los recursos		
c-El control se ejercía con normas preestablecidas por el Ejecutivo		
d-Otro. Especifique		

16-¿Cómo definiría la gestión de los consejos comunales antes de la promulgación de la Ley?

Buena	Regular	Deficiente

17- ¿Cuáles considera usted, son las consecuencias institucionales que tuvo el proceso de conformación de los C.C. en el 2006? Marque con una equis por lo menos tres consecuencias.

h- No hubo control sobre los recursos asignados	
i- Limitaciones para obtener asesoría técnica por parte de los organismos del Ejecutivo u otras instituciones	
j- Falta de capacitación de los voceros	
k- Inexistencia de una legislación que legitimara los CC	
l- Los CC no están contemplados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	
m- Inexistencia orientaciones para la formulación de proyectos y establecimiento de prioridades para su gestión.	
n- Los proyectos solo se formulaban para obtener recursos	

18- Comentarios generales por parte del entrevistado (Si lo considera necesario)

--