

**DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL URBANO EN  
VENEZUELA: NUEVAS ARTICULACIONES ENTRE GOBIERNO LOCAL Y COMUNIDADES A  
RAÍZ DE LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES.**

POR: NORMA MADRID

**INFORME FINAL**

**1. INTRODUCCIÓN**

De un importante número de estudios realizados alrededor del mundo sobre los procesos de descentralización, -definidos como aquellas acciones en las que formalmente un gobierno central cede poder a actores e instituciones a niveles más bajos en una jerarquía político-administrativa y territorial (Andersson *et al* 2006; Ribot *et al* 2006)-, se desprende en líneas generales que los teóricos otorgan a la descentralización y, por ende, a los gobiernos locales, virtudes como más eficiencia, flexibilidad, igualdad, transparencia y mayor capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, a sus aspiraciones y a las necesidades locales 'reales', por tener más y mejor acceso a la información, y ajustar los niveles de consumo a las preferencias de grupos más pequeños y más homogéneos (Andersson *et al* 2006; Blair 2000; Faguet y Sánchez 2008; Ribot 2001; Ribot *et al* 2006). Se argumenta que las instituciones locales conocen mejor las necesidades de las comunidades, tienen mayor legitimidad popular y que cuando tienen el poder indicado, hay más posibilidades de responder a dichas aspiraciones. Esto traería como resultado gobiernos más participativos y más capaces en la provisión de bienes y servicios.

Sin embargo, algunos críticos de la descentralización han argumentado que muchos gobiernos centrales han usado el 'disfraz' de la descentralización para 'extender', en lugar de restringir, su autoridad (ver Andersson *et al* 2006). Otros argumentan que la mayoría de los gobiernos centrales utilizan estrategias para socavar la capacidad de los gobiernos municipales en la toma de decisiones

significativas (Ribot *et al* 2006). Entre dichas estrategias, señalan Ribot *et al* (2006), están el escoger instituciones locales que sirvan y respondan a los intereses centrales, y/o limitar los tipos de poder que son transferidos. De acuerdo a un estudio comparativo de Ribot *et al* (2006: 1865) en 6 países de África, Asia y Latinoamérica, los gobiernos centrales generalmente fallan en el establecimiento de las reformas asociadas a la descentralización, quedando generalmente incompletas dado que rara vez se hacen los ajustes institucionales necesarios en función de los resultados esperados (Ribot 2006:1865).

Algunos autores indican que la descentralización opera de diferentes maneras dependiendo del tipo de poder que se transfiere, y que las iniciativas descentralizadoras funcionan sólo en el contexto de instituciones específicas que incluyen procesos de contraloría, transparencia y transferencia de recursos (ver Andersson 2003, 2006; Agrawal y Ribot 1999; Ribot *et al* 2006). La descentralización efectiva, según estos autores, requiere de la construcción de instituciones transparentes en todos los niveles de gobierno y un dominio seguro en la toma de decisiones autónomas en el nivel local, aunque, en menor o mayor medida, está fuertemente marcada por los intereses políticos de los gobernantes tanto en lo central como en lo local.

Este estudio se plantea como objetivo general describir los procesos legislativos, administrativos y organizativos asociados a la implantación de las nuevas políticas de participación en Venezuela a partir del año 2005, identificando actores, mecanismos e instrumentos asociados a los diferentes procesos institucionales y sociales que se han iniciado con el fin de conceder mayor poder a las comunidades mediante la creación de una nueva forma de organización de base, los Consejos Comunales. Asimismo, nos hemos preguntado: ¿Cómo funciona y cuán eficiente, flexible y transparente es, en términos administrativos e institucionales, la provisión de bienes públicos a través de la transferencia de recursos a los Consejos Comunales en Venezuela?

Se trata de una investigación etnográfica orientada hacia los procesos que conectan actores e instituciones en el marco de las nuevas políticas de

participación. Como bien señalan Wedel y Feldman (2005:1) al llamar la atención sobre la naturaleza cambiante de las políticas públicas como 'sitio' de investigación, nos hemos enfrentado a un campo donde los actores están "débilmente conectados" y donde las conexiones se dan *en* y *entre* "diversos niveles de influencia institucional", además de estar situados físicamente en múltiples lugares (es decir, que el campo no está contenido y delimitado geográficamente). Más adelante iremos señalando los principales obstáculos encontrados durante la investigación

Como diseño de investigación nos planteamos un estudio de caso, específicamente de una comunidad de bajo nivel socioeconómico ubicada en el Municipio Libertador de Caracas, su Consejo Comunal y las relaciones de éste con la propia comunidad y con los entes gubernamentales locales. La metodología utilizada es una combinación de observación participante, entrevistas a profundidad, entrevistas semi-estructuradas y encuestas, como medios de recolección de datos para la realización de análisis tanto cuantitativo como cualitativo. La intención fundamental ha sido ir más allá del análisis meramente institucional, para enfocar nuestra atención en el micro-proceso social que se genera alrededor de la autogestión, la participación ciudadana y el fortalecimiento del capital político local a raíz del establecimiento del Consejo Comunal como 'la opción organizativa local' para acceder a los recursos que otorga el Estado.

Cabe mencionar, que uno de los principales aspectos a resaltar en la investigación descansa en que la implantación de los CC va acompañada del establecimiento de un sistema o vía directa de transferencia de recursos desde el gobierno central a las comunidades, que funciona en paralelo a la jerarquía político-administrativa y territorial, sin pasar por las estructuras gubernamentales intermedias y locales, es decir, los entes regionales y municipales. Este fenómeno, además de parecer una nueva forma de descentralización más efectiva porque otorga un rol más significativo a los actores locales 'de base' y asegura que la provisión de bienes se ajuste con más eficiencia a las necesidades de las comunidades -salvando los obstáculos que representan las burocracias y los intereses políticos regionales y

municipales-, también puede ser considerado un tercer tipo de estrategia, en complemento a lo argumentado por Ribot *et al* (2006), de un gobierno central para disminuir la autoridad de los gobiernos municipales y su capacidad en la toma de decisiones significativas sobre sus territorios. Por ende, bien podría considerarse un proceso 'paradójico' de descentralización, que 'recentraliza' las funciones de transferencia de recursos y minimiza la autoridad de los gobiernos locales, basándose en un enfoque comunitario.

En la próxima sección (2) presentamos una revisión sobre el curso que han seguido en las últimas décadas las iniciativas de descentralización en la región Latinoamericana y concretamente en Venezuela, así como un análisis de los aspectos más relevantes sobre las formas de participación ciudadana en el país. En la siguiente sección (3), presentamos un análisis del marco jurídico e institucional que desde el año 2005 permite la transferencia de recursos y poderes a este nuevo órgano de gestión local, el Consejo Comunal, y el papel de los diferentes entes que dentro de la estructura y jerarquía político-administrativa nacional están involucrados en el proceso de transferencia, como parte de las nuevas articulaciones institucionales. Seguidamente (4) presentamos el estudio de caso que hemos escogido para explorar los procesos de transferencia de competencias y recursos en el nivel comunitario, a través del seguimiento del proceso de conformación de un consejo comunal en un sector de bajos recursos en la ciudad de Caracas. En la quinta (5) sección hacemos el correspondiente análisis sobre la eficiencia de este sistema en la provisión de bienes públicos y cerramos con las conclusiones en la sección (6).

## **2. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LATINOAMÉRICA Y VENEZUELA**

La mayoría de los gobiernos nacionales en Asia, África y América Latina han desarrollado iniciativas descentralizadoras en sectores tan diversos como gerencia ambiental, salud, bienestar social, educación, etc. En Latinoamérica, el auge de los procesos descentralizadores surge durante los años 90, como uno de los tres ejes centrales de las reformas iniciadas casi simultáneamente

en todos los países de la región, junto a la privatización y la desregularización, en respuesta a las crisis económicas, políticas e institucionales que acompañaron a las políticas de ajuste estructural de los 80s. Sin embargo, a pesar de su expansión mundial, uno de los mayores aprendizajes desde que la descentralización es una práctica común en nuestro continente, descansa en la evidencia de que su alcance, limitaciones y efectividad dependen de cada caso nacional, y fundamentalmente de las transformaciones tanto sociales como institucionales y económicas que se han venido dando, sin lugar a dudas a gran velocidad, en cada uno de nuestros países.

En la literatura sobre descentralización, podemos encontrar una importante cantidad de estudios realizados en países de América Latina. Tenemos el estudio de Faguet (2006) en Bolivia, por ejemplo, donde se evidencia que los patrones de inversión en capital humano y servicios sociales cambiaron significativamente después de la descentralización, y demuestra que éstos se relacionan positivamente con indicadores objetivos de necesidades, probando que las municipalidades superan la capacidad gubernamental central en la distribución de los recursos públicos.

Por otra parte, Bolivia y Nicaragua forman parte del estudio comparativo empírico que Ribot, Agrawal y Larson (2006) realizaron con el fin de establecer las estrategias que diferentes gobiernos centrales, en diferentes continentes, utilizan para “obstruir la descentralización democrática en el manejo de los recursos naturales y, por ende, mantener el control central” (2006:1864). Estos dos países latinoamericanos han sido reconocidos por la comunidad internacional como casos ejemplares de descentralización democrática. El Banco Mundial clasifica a Nicaragua entre los países del ‘tercer mundo’ con niveles más altos de ‘descentralización política’ (Ribot *et al* 2006:1867). Y a Bolivia se le considera el país latinoamericano que ha emprendido una de las descentralizaciones más extensas; con una Ley de Participación Popular desde mediados de los 90 como parte de un proceso más amplio de reforma municipal. Sin embargo, en dicho estudio se evidencia que el gobierno central sigue manteniendo el control de un 80% de los recursos forestales en Bolivia y

que en Nicaragua la descentralización de la gestión forestal ha sido consistentemente obstruida desde el gobierno central.

Particularmente, en el sector de la gestión forestal y la gerencia de los recursos naturales, por tratarse de un tema que en todas las latitudes está asociado a grandes intereses económicos y políticos, existen muchos estudios que señalan el enorme peso que tienen los incentivos personales y partidistas de los políticos y oficiales gubernamentales en el curso de las acciones descentralizadoras, y de cómo éstos obstaculizan la democratización y la verdadera *devolución* de poderes a los niveles más bajos de la jerarquía (ver también Agrawal 2001; Andersson *et al* 2006 sobre Bolivia y Guatemala).

Cabe mencionar en este punto, que son varios los conceptos relacionados con la descentralización que nos serán de utilidad en lo sucesivo para precisar algunas observaciones sobre el caso de la descentralización en Venezuela en las últimas dos décadas. La *desconcentración*, con frecuencia usada 'en nombre' de la descentralización, se refiere a la *descentralización administrativa* que se da cuando los poderes se transfieren a entidades del mismo gobierno central pero en la arena local (ver Adamolekun 1991). Mientras que en la *descentralización política* (también llamada 'descentralización democrática') los poderes son transferidos a actores o instituciones que son legitimados por las poblaciones de sus jurisdicciones, clásicamente a través de elecciones locales.

El tema electoral es uno de los más explorados en la literatura cuando se trata de argumentar con respecto a la responsabilización y transparencia (*accountability*) local en la descentralización. Los autores encuentran que las elecciones regulares, justas y competitivas inducen a los políticos a diseñar políticas que puedan convertir esos poderes descentralizados en resultados eficientes y equitativos (Andersson 2006; Blair 2000).

En Venezuela, desde 1.989 se eligen alcaldes, gobernadores y cámaras municipales a través del voto directo y popular, como parte de una estrategia diseñada para redimensionar el poder territorial y modernizar el sistema político, buscando al mismo tiempo delimitar la intervención del Estado en la economía. Esto implicó nuevos esquemas y mecanismos de distribución de las rentas petrolera y minera, y la transferencia de competencias desde el nivel

central hacia las regiones (ver, por ejemplo, Sánchez 2002). En 1988 se reformó la Ley de Régimen Municipal, creándose la figura del alcalde y su elección. Se aprobaron la Ley Orgánica de Descentralización (1.989), la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (1993) y la ley de Asignaciones Económicas Especiales (1996), para regir entidades federales y municipios, respectivamente (Mascareño 2007: 15)

En los últimos 10 años, la demanda gubernamental del rol activo del ciudadano ha estado enfocada en la participación 'local' de los ciudadanos organizados, es decir, en la acción colectiva comunitaria vista como el enlace institucional ideal entre los ciudadanos y los gobiernos locales, en el marco de un discurso gubernamental (presidencial), de inclusión y justicia social, descentralización, responsabilización, legitimidad y contraloría social. Desde el año 1998, cuando asume la presidencia de la República Hugo Chávez Frías, hemos sido testigos en Venezuela de acciones gubernamentales dirigidas a propulsar un proceso de cambio institucional, denominado 'revolución bolivariana', entre cuyos fines está el pasar de una democracia 'representativa' a una democracia 'participativa'. Dichas acciones han venido acompañadas de un significativo número de líneas de acción que intentan promover la participación ciudadana y otorgar a los ciudadanos mayor poder e intervención en la toma de decisiones referentes a los asuntos públicos que les afectan, es decir, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

La participación comunitaria ha crecido en importancia como concepto, y como práctica se ha hecho más viable y efectiva, desde que la descentralización fue adoptada en los años 90. Desde finales de los años 80, la organización comunitaria en Venezuela básicamente tomó la forma de Asociación de Vecinos, el cual fue el modelo más común y mejor conocido para que los ciudadanos se involucraran en asuntos de la comunidad, apoyado por la Ley del Régimen Municipal. Este tipo de asociación fue en los 90s "cuantitativamente la fuerza social más importante en Venezuela" (Salamanca 1995:210). Incluso llegó a considerarse un 'movimiento', el 'movimiento vecinal', y podría decirse que marcó una etapa en la sociedad civil venezolana. Con miras a cambiar las 'viejas' formas de hacer participación ciudadana activa, el gobierno revolucionario las ha tildado innumerables veces de

corruptas y no participativas, sino pro-elitistas. Por ende, las asociaciones de vecinos perdieron todo poder al ser excluidas como figura legal de la Ley del Poder Público Municipal, en el año 2005. Sin embargo, aún son consideradas formalmente organizaciones de la sociedad civil en la CRBV de 1999.

Uno de los concejales miembros de la Comisión de Participación Ciudadana del Municipio Libertador nos explica que la Ley del Poder Municipal del 2005 reemplaza la Ley de 1978 -la cual establecía que cada comunidad de 200 familias podía constituir una asociación de vecinos con estatus legal-, y que los esfuerzos del Consejo Municipal han sido reorientados hacia otras organizaciones como los Comités de tierras urbanas, los CC, y el Consejo Local de Planificación Pública, dejando a las asociaciones de vecinos “quebradas”. Estas organizaciones, argumenta, “hace mucho tiempo que dejaron de ser representativas. En el pasado, llegaron a ‘mendigar’ los recursos sólo para redistribuirlos entre ellos mismos, entre sus miembros; habían instalado un programa para vender leche con sobreprecio a la comunidad y se negaron a aceptarme como miembro de la asociación porque yo no era miembro del partido Acción Democrática (AD)”, dijo. El presidente de la Junta Parroquial de Caridad<sup>1</sup>, por su parte, hizo énfasis en que las asociaciones de vecinos se han vuelto ‘superfluas’ dentro del proyecto Bolivariano de descentralización; ellas representan un viejo sistema lleno de vicios y como tal representan un obstáculo para el proceso revolucionario. Culpó a estas organizaciones de hacer el trabajo lento y tedioso en la parroquia.

Desde el año 1999, cuando se instaura la nueva Constitución Nacional, se comienzan a gestar en Venezuela procesos de cambio en todos los ámbitos de la vida nacional, que van de la mano con esfuerzos gubernamentales por fortalecer el aspecto simbólico del Estado y por romper con el sistema de partidos vigente para la fecha y las nociones ‘neo-liberales’ de sociedad civil, ONGs, asociaciones de vecinos, para sustituirlas por ‘comités’, o ‘cooperativas’. Aunque el discurso presidencial había incluido el carácter participativo de la Revolución desde sus comienzos, tales políticas encuentran un estatus formal alrededor del año 2002, cuando el gobierno central comenzó a promover la conformación de los *Comités de Tierras* en el nivel comunitario, con el fin de afrontar conflictos y asuntos relativos a la tenencia y administración de la tierra,



tanto en zonas rurales como urbanas, y emitió el Decreto 1.666, que establece el otorgamiento de títulos de propiedad a las personas que han vivido en tierra invadida por años.

Un trabajo de campo realizado en el año 2005 nos mostró que muchos de los líderes locales en la Parroquia Caridad en Caracas, previamente a la instauración de los consejos comunales, negaban ya la existencia de las organizaciones de la 'sociedad civil', negándose a aceptar que otras, 'viejas', formas de organización aún subsistían y funcionan en la parroquia. Esta negativa es evidencia de los efectos del discurso político que ha planteado desde sus inicios que la revolución, en la V República, desaparecerá toda forma anterior de orden institucional que esté asociado con la IV República. Mientras que en la realidad ellas coexisten, viejas y nuevas formas de organización, dentro del mismo territorio, y su trabajo con los gobiernos locales ha venido siendo paulatinamente negociado.

Las percepciones acerca de las nuevas formas de participación no escapan de la visión polarizada del país debido a la realidad política. Las 'nuevas' formas de participar son juzgadas 'buenas' o 'malas' dependiendo del lado político desde el cual se les vea. Los simpatizantes del proceso revolucionario manejan esta poderosa idea, difundida a través de los discursos políticos, de que las 'viejas' formas de organización comunitaria, en su mayoría asociaciones de vecinos, son corruptas y politizadas por los viejos partidos políticos que ostentaban el poder antes de la revolución bolivariana.

El presidente de la Coordinación de Cooperativas de la parroquia Caridad, cuando se le preguntó acerca de otras organizaciones de la 'sociedad civil' que hicieran vida en la parroquia, negó rotundamente su existencia. Luego de algo de insistencia por parte del investigador, respondió: "Organizaciones de la sociedad civil? Claro que existen! Lo que trato de decirte es que no existen *para nosotros...* Las organizaciones de la sociedad civil –no existen!". Hizo énfasis en negar la existencia de una sociedad civil como podría ser entendida antes del triunfo del presidente Chávez. Estamos de acuerdo con Hale (2006:3) en afirmar que hay una noción particular de 'participación' en el 'nuevo' imaginario político de los habitantes de la parroquia, y que el término 'sociedad

civil' es, definitivamente, particularmente polémico, no sólo entre académicos sino también entre los ciudadanos.

Se encontró también entre los actores políticos locales que un compromiso real con el proceso revolucionario es un requisito necesario para la participación.

Un líder expresó:

“...la [nueva] Constitución establece que el Estado garantiza y respeta todas las convenciones previas, pero lo que pasó fue que las asociaciones de vecinos se excluyeron ellas mismas porque no aprueban este proceso; nosotros tenemos que hacer este trabajo de reorganizar las comunidades para que puedan incorporarse a este proyecto. Es para todos, porque todos somos venezolanos, y los ‘escuálidos’ [aquellos que no están con el proceso revolucionario] deben unírse nos también –todos debemos montarnos en este barco, porque el que no se monte se queda atrás...” (Hale 2006:16)

El presidente de la Coordinadora de Cooperativas explicó por qué decir que las asociaciones de vecinos y las asociaciones de la sociedad civil “ya no existen”, exponiendo que éstas sólo buscaban el beneficio ‘personal’ y no el ‘colectivo’, y lo contrastó con las actividades que lleva a cabo en la cooperativa, planificando la construcción de un ‘núcleo de desarrollo endógeno’ para crear empleo y proveer servicios a la comunidad, y reclamando que “lo que ellas [las asociaciones de la sociedad civil] hacen es reclutar seguidores, mientras que nosotros *generamos*”. Así que admite que sólo reconoce la existencia de las asociaciones que se acercan a la Coordinación de Cooperativas “con su acta de constitución y probando que ellos quieren trabajar juntos con nosotros para beneficio del colectivo; pero si insisten en ser individualistas, no pueden estar aquí con nosotros”.

De hecho, los argumentos de algunos autores sobre la sociedad civil venezolana antes de 1998 sugieren que los actores locales adeptos al proceso revolucionario no están tan equivocados al sospechar de las asociaciones de vecinos. Ellner (1999) ha descrito la substancial cantidad de presión que los partidos políticos, especialmente AD, tradicionalmente ejercían sobre las asociaciones de vecinos en la década de su proliferación en los años 80 (ver también Salamanca 2004:97) y que esta presión influyó negativamente en su habilidad de transformar la sociedad venezolana hacia los intereses de la

mayoría de la población. No obstante, mientras el análisis de Ellner unifica el 'movimiento vecinal' y celebra su éxito al mantener autonomía vis-à-vis la política electoral y los partidos (1999:95), especialmente en los 90s, esto es precisamente lo que los miembros de 'la nueva sociedad civil' en Caridad vehementemente discuten y critican (Hale 2006:24).

En el 2002 fueron también aprobadas tanto la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública como la Ley de los Consejos Estadales de Planificación Pública. El Ministerio de Participación y Desarrollo Social (hoy Ministerio del Poder Popular para las Comunas) fue creado en el año 2005, con la misión de liderar la conformación de comités de salud, educación y vivienda en las comunidades de todo el territorio nacional. La idea, de acuerdo a los discursos y las exposiciones de motivos de las leyes, ha sido conceder mayor poder al pueblo promoviendo la participación de los ciudadanos en la resolución de los problemas comunitarios; creando puentes entre las comunidades, los gobiernos locales y el gobierno central, y reconociendo la importancia del conocimiento local y las necesidades locales.

Un proceso de transformación de la descentralización, cambiando la manera como había sido vista y asumida en la década de los 90s, comenzó a gestarse en Venezuela con la victoria del partido 'Movimiento V República' en las elecciones presidenciales de 1998. Al año siguiente Venezuela vivió un largo proceso de consulta, sin precedentes, para la instauración de una nueva Constitución nacional, la 'Constitución de la República Bolivariana de Venezuela' (CRBV) de 1.999. Dicho proceso contó con la participación de todos los sectores de la vida nacional –abogados, grupos étnicos, periodistas, educadores, trabajadores de la salud, etc.-, y ha representado el primer paso jurídico sólido hacia la transformación del Estado. Un número significativo de artículos de la Constitución (62, 66, 70, 184, 182, 166, 185) promulgan la participación ciudadana como un derecho constitucional, y plantean los mecanismos o plataformas a través de los cuales este derecho puede ser llevado a la práctica.

Sin embargo, al mismo tiempo, los niveles de descentralización alcanzados en el país hasta el año 1999 se han visto particularmente afectados. En apariencia, la descentralización se presenta como eje operativo para la

cristalización de los valores centrales promulgados en la nueva Constitución, uno de los cuales es justamente la transferencia del poder a los ciudadanos, bajo la premisa de que la soberanía descansa enteramente en el pueblo. Advertimos también en el texto de la Carta Magna la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos y la consiguiente creación de nuevos espacios de deliberación política en el nivel local.

La participación del pueblo se convierte “en una de las estructuras de significación más importantes en el discurso constitucional. En su nombre se propicia la creación inorgánica de una serie de organizaciones paralelas a las institucionales, auspiciadas desde la Presidencia de la República...” que tienen actuación política y se insertan como instancias de coparticipación del Estado, como es el caso de los Círculos Bolivarianos, las Misiones y los Consejos Comunales (Vásquez 2007: 151). La creación y funcionamiento de estos últimos, los Consejos Comunales, a diferencia de los otros entes mencionados, se presentan como el mecanismo principal para la autogestión de las comunidades y se conforman por elección popular a nivel comunitario, por lo cual están menos revestidos de carácter ideológico y partidista. Sin embargo, operativamente hablando, para la consecución de recursos es posible que se articulen directamente con el gobierno central, dejando a un lado las estructuras político-administrativas regionales y locales. En otras palabras, los Consejos Comunales pasan a ser una nueva institución, con legitimidad local por vía del voto, que se encuentran en la base de la jerarquía y que reciben recursos directamente del gobierno central.

### **3. LAS NUEVAS POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN EN VENEZUELA: LEGISLACIÓN, PRINCIPALES ACTORES Y MECANISMOS**

La noción de *corresponsabilidad* es uno de los principios centrales y quizás el más novel concepto en la Constitución venezolana del 99. Ha sido considerado una de las principales fortalezas y particularidades de la nueva Carta Magna. Implica que cada ciudadano venezolano, junto al Estado y sus instituciones, comparte la responsabilidad de hacer cumplir la Constitución y las leyes, defender la soberanía y el nuevo modelo de país. En términos de la

organización jurídico-política, la CRBV establece que la nación venezolana está suscrita a un modelo de Estado democrático social de derecho y justicia. De esta forma, el mandato constitucional de la *corresponsabilidad* lleva a la sociedad civil venezolana a adquirir deberes y generar acciones que van más allá de la simple 'participación' en los asuntos públicos, y que se refieren a realmente 'compartir' la esfera pública con instituciones gubernamentales, lo cual puede ser visto como un intento de borrar los límites de la clásica división liberal 'estado/sociedad' (ver también Anzola 2007; Combellas 2002).

La implantación de políticas de participación concretas, como la creación y funcionamiento de los Consejos Comunales, ha recaído en un considerable número de entidades nacionales, regionales y locales, tanto gubernamentales como no-gubernamentales –aunque estén altamente politizadas y sean políticamente aliadas al gobierno. Los Consejos Comunales (CC) comienzan a crearse formalmente en el año 2006 a raíz de la instauración de la 'Ley de los Consejos Comunales' (LCC), publicada en gaceta el 10 de abril de ese mismo año. Así, surge también la figura de la Asamblea de Ciudadanos, que se define en la LCC como "...la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo." Tanto la Asamblea de ciudadanos como el CC son considerados instancias de planificación, a través de las cuales el pueblo formula, ejecuta, controla y evalúa políticas públicas (ver Mora 2007:139), principalmente relativas a problemas y necesidades locales

Para ese momento, el Ministerio del Poder Popular para la Participación y la Protección Social (2007: s/p) definió al Consejo Comunal como "la forma de organización más avanzada que pueden adoptar los vecinos de una comunidad en particular para asumir el ejercicio real del poder popular, es decir, poner en práctica las decisiones adoptadas por la comunidad". Al mismo tiempo, se establece dentro de estos lineamientos generales que los CC son instancias de planificación que permiten la formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas (Mora 2007:139).

La Asamblea de Ciudadanos se compone de todos los miembros de una comunidad mayores de 15 años. De esta Asamblea se eligen, por votación directa y secreta, los voceros que conforman el Consejo Comunal, compuesto

por un *Órgano Ejecutivo*, una *Unidad de Gestión Financiera* y una *Unidad de Contraloría Social*. Las elecciones son organizadas por una Comisión electoral formada por cinco miembros de la comunidad, quienes luego no pueden ser electos para formar parte de ninguno de los comités de trabajo ni unidades. El Órgano Ejecutivo está organizado en comités de trabajo por sectores, tales como Salud, Educación, Tierras –urbanas o rurales-, Vivienda y Hábitat, Protección e Igualdad social, Economía Popular, Cultura, Seguridad Integral, Información y medios de comunicación, Entretenimiento y deportes, Alimentación, Mesas técnicas de agua, Mesas técnicas de gas y energía, Servicios, y cualquier otro comité de trabajo que el CC juzgue necesario. Los voceros no pueden ser electos en más de un órgano, sus funciones tienen carácter *ad honorem* y una duración de dos años, pudiendo ser reelectos.

De acuerdo a la Ley de los CC, una vez conformado el consejo debe registrarse ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular. Sin embargo, no existe evidencia de que tales comisiones hayan sido creadas, y la función de registrar a los consejos recae únicamente en la 'Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal' (Fundacomunal<sup>2</sup>), a través de sus oficinas distritales y estatales. Fundacomunal es la entidad gubernamental encargada de la organización, asesoría y seguimiento de los CC y sus proyectos a nivel nacional, siendo una fundación adscrita al Ministerio del Poder Popular para las Comunas<sup>3</sup>, es decir, un ente central *desconcentrado*.

Hasta la fecha se han registrado en el país, a través de Fundacomunal y sus oficinas regionales y distritales, 30.179 consejos comunales, distribuidos en todo el territorio nacional (ver Tabla 1 y Gráfico 1). Destacan, en este mismo orden, los estados Zulia, Lara, Bolívar y Mérida, con los números más altos de registro. (entre 2.500 y 1.700 consejos comunales por estado, a groso modo). El estado con menor número de CC es el estado Vargas, con un total de 385 consejos comunales en todo el estado, lo cual representa el 1,28% del total nacional. Es de hacer notar que no existe relación entre el número de consejos comunales y el número de habitantes de cada estado. En el Distrito Federal, por ejemplo, siendo la entidad con mayor población en el país, esperaríamos tener la mayor cantidad de consejos comunales, y sin embargo ocupa el lugar 15 del grupo de estados.

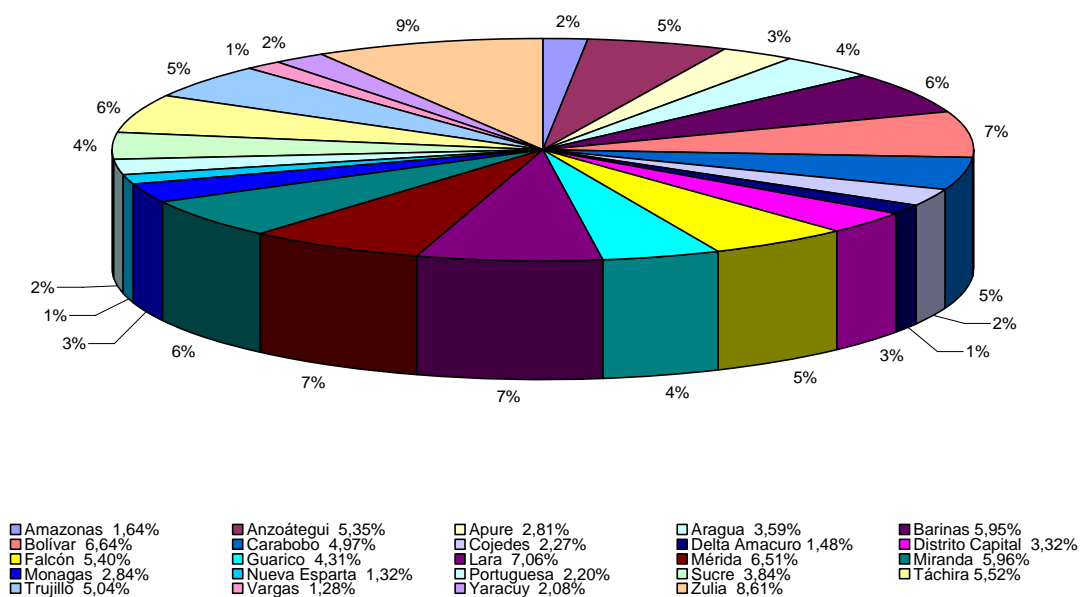
Entidad	Consejos Comunales	% Nacional
Zulia	2.597	8,61
Lara	2.132	7,06
Bolívar	2.003	6,64
Mérida	1.964	6,51
Miranda	1.800	5,96
Barinas	1.796	5,95
Táchira	1.667	5,52
Falcón	1.630	5,40
Anzoátegui	1.615	5,35
Trujillo	1.520	5,04
Carabobo	1.500	4,97
Guárico	1.300	4,31
Sucre	1.160	3,84
Aragua	1.083	3,59
Distrito Capital	1.003	3,32
Monagas	858	2,84
Apure	847	2,81
Cojedes	686	2,27
Portuguesa	663	2,20
Yaracuy	629	2,08
Amazonas	496	1,64
Delta Amacuro	446	1,48
Nueva Esparta	399	1,32
Vargas	385	1,28
<b>Total</b>	<b>30.179</b>	<b>100,00</b>

**TABLA 1. NÚMERO DE CONSEJOS COMUNALES POR ENTIDAD**

Antes de la aprobación de la Ley de CC, las comunidades se organizaban de diversas formas. Como dijimos antes, la principal y más comúnmente usada forma de organización para las comunidades era la Asociación de Vecinos. Pero existen también otros tipos de organizaciones comunitarias (aún utilizadas, pero en menor número), legalmente constituidas bajo diferentes figuras tipificadas en la Ley venezolana, tales como asociación civil, sin fines de lucro, organización no gubernamental, por nombrar las tres formas más comunes, y su funcionamiento y responsabilidad legal responde a lo dispuesto en las leyes ordinarias de acción civil. El CC, sin embargo, no tiene personalidad jurídica, lo cual trae ciertas implicaciones, siendo una de las principales, y que han sido señaladas en la literatura con preocupación (Mora 2007), que los CC manejan fondos públicos bajo la figura de un presupuesto participativo sin poseer responsabilidad legal o jurídica derivada de la función

pública, como sucede como otros actores públicos y funcionarios (ver Mora 2007).

**GRÁFICO 1. Consejos Comunales por Entidad**



**GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES POR ENTIDAD**

“Los miembros de los consejos comunales al poder ejercer potestades públicas, se encuentran sometidos a las reglas de la responsabilidad, pero la técnica legislativa utilizada en la Ley de los Consejos Comunales crea un entramado que imposibilita conocer la condición que adquieren los integrantes de esas instancias de participación ciudadana, quedando en manos del Estado la preparación y formación de estas personas para que comprendan el alcance del compromiso que asumen al momento de conformar un consejo comunal.” (Mora 2007:155)

Observamos entonces, que si bien los CC son una forma de organización comunitaria, sus competencias sobrepasan las de una simple grupo social de base y, por vía de Ley, constituyen entes descentralizados, conformados por



elección popular, receptores de recursos transferidos desde el nivel central provenientes directamente de las rentas petrolera y minera -al igual que las gobernaciones y municipios-, conformando la base de la jerarquía político-administrativa y territorial del estado nacional venezolano. No obstante, para ser formal y legalmente reconocidos deben registrarse ante el ente central Fundacomunal.

El CC se registra en la oficina regional que le corresponda de acuerdo a la parroquia a la que pertenece, para lo cual se hace entrega de los estatutos y el acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Una vez registrado en Fundacomunal, el CC debe registrarse también ante la Alcaldía que le corresponda, esto con el fin de pasar a formar parte del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) y lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación. El registro ante la Alcaldía es un deber, mas no es obligatorio para obtener los recursos que provienen de la distribución nacional que se genera de la LAEE y el FIDES. De hecho, de acuerdo a lo reportado por funcionarios de Fundacomunal con respecto a las debilidades del sistema, el registro no constituye un paso obligatorio para optar por los recursos , por lo cual cualquier CC aunque no se haya registrado puede introducir su proyecto en Fundacomunal y obtener los recursos financieros para su ejecución.

La transferencia de recursos a los CC se hace directamente a la Unidad de Gestión Financiera de los mismos. Esta unidad es también conocida como 'Banco Comunal', y debe adquirir personalidad jurídica bajo la forma de cooperativa, para lo cual se han establecido denominaciones tales como "Asociación Cooperativa Banco Comunal" (A.C.B.C), o "Cooperativa de Administración de los Recursos Populares del Consejo Comunal" (C.A.R.P.C.C), entre otros. Para la obtención de fondos, el CC debe registrar su unidad financiera o Banco Comunal ante el registro subalterno de su jurisdicción, abrir una cuenta bancaria en un banco del estado, e introducir su proyecto en la oficina de Fundacomunal donde se registró, conjuntamente con la documentación de registro y cuenta bancaria.

Luego de un diagnóstico participativo efectuado en el seno de la comunidad, cualquier necesidad o problema a enfrentar debe manejarse en forma de proyecto, que posteriormente debe ser aprobado por la Asamblea de

Ciudadanos para luego articular con las instancias que pudieran asumir el apoyo técnico o financiero para lograr los objetivos planteados. La oficina regional remite los proyectos a la oficina central, donde son evaluados. Una vez aprobados, la oficina central hace la debida notificación a la dependencia regional y esta, a su vez, notifica al CC que le han sido aprobados los fondos, emitiendo un documento que le permitirá al banco comunal manejar los fondos desde la cuenta bancaria, a donde son transferidos los recursos directamente desde Fundacomunal central.

Entre los actores más importantes en todo este proceso, se encuentran los *'promotores integrales'*. Son promotores sociales, funcionarios de las oficinas regionales de Fundacomunal, encargados de orientar todo el proceso de creación y funcionamiento de los consejos. Sus funciones van desde organizar a las comunidades para la realización de la Asamblea de Ciudadanos y la conformación del CC, orientarlas en cuanto a los procedimientos para los registros legales necesarios, cómo hacer un proyecto, cómo introducirlo, ejecutarlo y evaluarlo, hasta la organización de las reelecciones al finalizar el periodo de dos años. Asimismo, es el promotor quien informa al consejo sobre la aprobación de su proyecto. Es el actor que en la práctica, constituye el enlace entre la comunidad y el gobierno nacional.

#### **4. El caso de estudio**

El barrio 'El Manguito', es un sector de bajos recursos ubicado en el centro de la ciudad de Caracas, en lo que solía ser una quebrada hace unos 60 años, aproximadamente a 11 cuadras del casco histórico de la ciudad. Por tal razón se ubica en un nivel inferior al nivel de las principales calles y avenidas que lo rodean. Parte del barrio se ubica bajo un puente, y precisamente esta área es donde se observan las viviendas menos favorecidas, con las peores condiciones de infraestructura. Las casas son más pequeñas y su apariencia general no es tan buena como aquellas que se ubican cerca de la superficie. La principal diferencia parece ser la 'edad' de la vivienda y la familia. Mientras más años tienen en el barrio, mejores son las características de la construcción.

La comunidad se compone de doscientas treinta y dos casas, con un 64% de ellas habitadas por más de un núcleo familiar, de manera que la mayoría son multifamiliares. Hay un promedio de ocupación de cinco ocupantes por vivienda, y la infraestructura de las casas es heterogénea, así como su apariencia. Se compone en su mayoría por casas bien construidas, algunas con dos pisos, y materiales de construcción sólidos (bloques, ladrillos, techos sólidos, y techos de zinc), y su apariencia varía dependiendo de su ubicación dentro del barrio.

En líneas generales, la mayoría de los habitantes hacen vida social fuera del barrio, aunque buena parte de las familias han vivido allí desde su fundación (incluso nacieron viviendo allí, pues sus padres y abuelos fueron fundadores) y tienen amistades entre ellas. Hay pocas oportunidades de encuentro para conversar y reunirse. Este es uno de los principales obstáculos encontrados para desarrollar observación participante clásica.

La comunidad de el barrio 'El Manguito' ya estaba organizada antes de la aprobación de la Ley de los CC. La organización se llamaba 'ONG El manguito'. Habían registrado la organización bajo la figura legal de 'asociación civil', la cual no está registrada de acuerdo a la Ley del Poder Municipal como asociación de vecinos. Usaron el término 'ONG' en el nombre porque les gustaba y quisieron hacer énfasis en el carácter no-gubernamental de su organización. De cualquier modo, la organización actuaba como cualquier asociación de vecinos, trabajando para resolver las necesidades y problemas de la comunidad, y encargándose de las negociaciones con el gobierno local, el regional, sus diversos institutos de servicios, los políticos miembros del Consejo Municipal y otros entes como la Junta Parroquial, con el fin de obtener recursos para la ejecución de proyectos comunitarios o actividades regulares como la celebración del Día del Niño, o fumigaciones en el área para evitar enfermedades epidémicas.

La ONG logró, por ejemplo, que la alcaldía construyera escaleras en una de las entradas al barrio, donde anteriormente había una rampa de tierra; lograron la construcción de un módulo de salud de la Misión Barrio Adentro, y la refacción de la cancha deportiva ubicada en el centro del barrio. Sin embargo, luego de la aprobación de la Ley de los CC, la organización se desintegró y fue elegido

el Consejo Comunal, luego de un lento proceso de promoción entre los vecinos. Les tomó alrededor de 7 meses reunir los vecinos para la celebración de la primera Asamblea de Ciudadanos en julio de 2007. Para esta actividad contaron con el apoyo, como correspondía, de promotores sociales o 'integrales' de diferentes entidades gubernamentales (Fundacomunal, la Casa del Pueblo correspondiente a su Parroquia y de la Alcaldía Mayor).

El CC fue registrado en septiembre del mismo año, es decir, que una vez realizada la Asamblea y las elecciones en julio, y los respectivos comités constituidos, debían registrarse formalmente en la oficina distrital de Fundacomunal. Esta es una oficina de servicio público ubicada en Caracas, en otra parroquia relativamente cercana, dependiente del hoy Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Los miembros del CC fueron electos a través del voto directo y secreto en la Asamblea de Ciudadanos, donde participaron un total de 182 vecinos mayores de 15 años.

Entre los miembros electos están incluidos de la organización comunitaria previa, la 'ONG El manguito', pero también quedaron electos otros miembros de la comunidad que nunca habían participado en asuntos colectivos de interés para la comunidad. Dentro de la comunidad hay diversas percepciones de este hecho. Algunos piensan que es un indicador de una especie de 'despertar' de los vecinos como resultado de las nuevas políticas de participación. Otros piensan que algunos de ellos han sido movidos por intereses personales, como obtener beneficios para sus propias viviendas y familias, acceso al poder local, autoridad dentro de la comunidad, reconocimiento social y prestigio, etc. Sobre todo aquellos que son miembros del CC y son testigos de que estas personas no han asistido más a las reuniones de los comités posteriormente a su elección y parecen no tener interés genuino en las actividades que deben desarrollarse.

Los principales promotores y asesores de la creación del CC han sido los funcionarios que trabajan para la Alcaldía Mayor, llamados 'promotores integrales', cuya función es precisamente es apoyar la creación de los CC. Ellos asisten a las comunidades, dictan charlas sobre el proceso de conformación del consejo; como constituirlo, cuáles son las metas, y cuál debe ser la estructura (cuerpo ejecutivo, unidad financiera y unidad de contraloría).

Igualmente, ayudan a las comunidades a crear sus propias comisiones electorales y promocionales, y luego estas son las comisiones que llaman a las elecciones y organizan la Asamblea en la comunidad. Los comités electoral y de promoción, son aquellos que deben hacer y distribuir volantes, e ir puerta por puerta llamando a los vecinos a participar en la Asamblea. Además, el Frente Francisco de Miranda –un movimiento conformado por jóvenes ‘revolucionarios’- también ayudaron a promover los valioso de la participación dentro de la comunidad.

En El Manguito, la mayoría de los entrevistados piensa que en la actualidad tienen más conciencia sobre la importancia de conocer sus derechos, y aceptan que participando en la gestión comunitaria no es sólo un derecho sino también parte de sus deberes como ciudadanos. De manera que podríamos decir que los significados de ciudadanía han variado desde la implantación de las nuevas políticas de participación, y se ha redimensionado la cultura política de los vecinos. Una de las habitantes del barrio, y miembro de la antigua ONG, señala que antes de la avalancha de información sobre lo que es participación, y sobre la necesidad de involucrarse en las acciones que se toman para solucionar sus propios problemas, nunca se había detenido a pensar sobre sus derechos en esos términos, en términos de tener el poder de realmente ejercerlos.

Encontramos dos diferencias fundamentales entre el CC y la organización comunitaria previa. La primera es que esta nueva entidad es reconocida por el gobierno cómo la única que puede tener acceso a recursos financieros para el desarrollo de proyectos comunitarios, a través de la figura del presupuesto participativo directamente de Fundacomunal a su unidad financiera (Banco Comunal), o del municipio o la Alcaldía Mayor, en este caso. La segunda, que el CC posee ciertas competencias de autoridad local que anteriormente recaían sólo en la Junta Parroquial (cuerpo también electo por voto popular), como, por ejemplo, emitir pruebas de residencia de los miembros de la comunidad. Por ende, la comunidad, a través de la figura del CC, tiene ahora mayor poder en la escena local.

Es evidente, que los recursos financieros otorgados al CC y el poder/autoridad concedido a través de algunas competencias, convierten a los cargos en el

consejo en posiciones ventajosas con respecto al resto de los vecinos, para aquellos que no necesariamente están inclinados a participar de manera voluntaria y natural en los asuntos comunitarios. La comunidad tiene ahora una posición comparable con otros actores locales que han sido electos 'formalmente', dentro del sistema político, es decir, representando partidos, como es el caso de los concejales, o los miembros de la Junta Parroquial.

La mayoría de los vecinos que no están involucrados en el CC, argumentan que el trabajo comunitario es muy difícil e ingrato. Primero, la mayoría de ellos alega falta de tiempo debido a las jornadas laborales y los compromisos familiares, y sutilmente manifiestan su miedo a involucrarse en conflictos con los vecinos, a ser mal juzgados en determinadas situaciones como malentendidos o ineficiencia. También comentan que trabajar con los entes gubernamentales es problemático porque, además de demandar mucho tiempo, hay una alta movilidad del personal que trabaja en estos entes, de manera que muchas veces se pierde el trabajo de establecer los contactos correctos porque con frecuencia son cambiados. Otro tema que pareciera ser central, es la posibilidad real de hacer que las cosas 'sucedan' y que realmente se tenga la capacidad de mostrar resultados concretos. Muchos consideran que es una responsabilidad muy grande y prefieren no arriesgarse a quedar mal ante los ojos de su comunidad.

### **La dimensión simbólica y política**

Los CC inevitablemente tienen una carga política significativa, y un contenido simbólico fuerte. El rol del discurso en las percepciones del ciudadano común acerca del funcionamiento de estos nuevos mecanismos y formas de organización y negociación con los entes gubernamentales pareciera ser determinante. Como dijimos antes, la promoción de valores y acciones participativos a través del discurso revolucionario en general, del discurso presidencial y de la propaganda de la revolución ha sido masiva desde los comienzos del 'proceso revolucionario'. Especialmente, por estar asociado a la justicia social y la reivindicación de derechos sociales, 'toca' de manera particular y directa las emociones de los individuos y los moviliza hacia el logro de las metas, a pesar de que el mismo proceso genera fuerte oposición.

Los vecinos adeptos al proceso, fuera del CC, obviamente consideran que el CC es mucho mejor que la organización comunitaria anterior, argumentando que el CC es más eficiente: “han logrado cosas para la comunidad”. No obstante, para el momento de la entrevista el CC no había logrado concretar ninguna obra en el barrio por tener poco tiempo de conformación. Los últimos trabajos de infraestructura, como las escaleras de la entrada o la cancha recuperada, habían sido esfuerzos conducidos y cristalizados por la ONG. De hecho, el CC había sido creado apenas 8 meses atrás, y estos trabajos había sido realizados antes y durante este periodo. Vale la pena recalcar, sin embargo, que los miembros más activos del CC son casi las mismas personas que eran miembros de la ONG.

Al analizar este fenómeno, surgen al menos dos razones posibles. Primero, en un contexto tan altamente politizado y polarizado, las personas que no están radicalizados ni inclinados hacia un extremo u otro, tienden a dar una opinión favorable al gobierno, simplemente para evitarse problemas. Esta razón tiene mucho que ver con los obstáculos usuales de la investigaciones, es decir, metodológicamente hablando. Segundo, para aquellos simpatizantes de la revolución hay una especie sensación contagiosa en el ambiente basada en la idea de que todo está cambiando para mejorar, de forma que no hay mucho análisis en sus respuestas.

En la creación del consejo comunal los miembros han manifestado encontrarse con tres obstáculos principales. El primero, la apatía inicial de los miembros de la comunidad para participar en reuniones y lograr conformar la Asamblea de Ciudadanos. Lo cual retrasó significativamente el proceso de elecciones de los miembros del CC.

En segundo lugar, hubo confusión general entre los mismos promotores de Fundacomunal, promotores de la Alcaldía Mayor y los miembros recién electos de CC en cuanto a los procedimientos a seguir para registrar el consejo. Esto hizo que los voceros electos perdieran mucho tiempo haciendo trámites, y algunos de ellos se desmotivaron por temor a perder sus trabajos, ya que esto implicaba permisos para ausentarse varias veces en una misma semana.

En tercer lugar, algunos miembros se han quejado de que muchos de los que fueron electos como voceros para trabajar en los comités de trabajo, no han

estado realmente dispuestos a hacerlo, no han vuelto a asistir a las reuniones y las tareas han recaído en las personas que siempre han trabajado por la comunidad y que, de hecho, pertenecían a la organización comunitaria anterior al CC.

## **5. La eficiencia en la provisión de bienes públicos locales a través de la transferencia de competencias y recursos a la comunidad.**

Los Consejos Comunales pueden recibir recursos de diferentes entes gubernamentales, bajo la figura de asignación de recursos, donaciones e incluso contrataciones para la ejecución de alguna obra en particular, aunque este último caso no es el más común y ha generado controversia en algunos casos. Fundamentalmente, la mayor carga en la transferencia de recursos a los CC está estipulada como parte de la distribución de ingresos de la República para efectos de descentralización, hecho de manera explícita en dos Leyes: la 'Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización' (FIDES)<sup>4</sup> y la 'Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos' (LAEE).

En ambas leyes los CC adquieren carácter de entes públicos descentralizados al ser contemplados junto a los estados, municipios, Distrito Metropolitano de Caracas y Distrito Alto Apure para la distribución de los ingresos a los que se refiere cada ley. Así, los CC gozan de una asignación económica especial derivada de los ingresos correspondientes a los rubros 'minas e hidrocarburos', para cuyos efectos, según lo establece la LAEE, el Ejecutivo Nacional abrirá una cuenta en el Banco Central de Venezuela destinada a los CC, con los recursos provenientes de la aplicación de esta Ley. Dichos recursos, reza la LAEE, serán enterados mediante el criterio de dozavos, previo establecimiento de la partida correspondiente en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de cada año, donde son incluidas estas asignaciones especiales.

Para determinar los porcentajes de distribución a los estados y distritos, se utilizan las estadísticas suministradas por el INE y el Ministerio de Energía y Petróleo a la ONAPRE en el primer trimestre del año, y la información



estadística sobre los recursos asignados y ejecutados deben ser enviados por cada ente descentralizado a la ONAPRE cada trimestre, así como informar a los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) y a los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la ejecución de los proyectos financiados.

Si bien los CC se nombran en la ley del FIDES -ente adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo-, conjuntamente con los estados y distritos, el FIDES no es la institución que actualmente hace la transferencia de los recursos, como en el caso de estados y distritos. Según información suministrada por funcionarios de esta entidad, el FIDES estuvo a cargo de la transferencia directa de recursos a los Bancos Comunales de cada CC registrado, como señala la Ley, hasta el año 2007. La aprobación de la transferencia de recursos se hacía de acuerdo a decisiones tomadas en gabinetes presidenciales donde se aprobaban los montos a ser transferidos a los consejos, en algunos casos para proyectos determinados, y en otros casos en montos fijos e iguales para cada consejo de un estado en particular.

Posteriormente, los recursos se han transferido directamente (sin pasar por el FIDES) de Tesorería Nacional al 'Fondo Nacional de los Consejos Comunales' (SAFONACC), servicio autónomo, sin personalidad jurídica, creado especialmente para estos fines, y adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, el cual recibe los fondos de Tesorería Nacional, previa aprobación y orden del Ministerio del Poder Popular para las Comunas.

A los CC les corresponde el 30% de los recursos asignados en la Ley de Presupuesto anual al FIDES (un 42% a gobernaciones y un 28% a los municipios). De los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional en forma de créditos adicionales –no programados, ni presupuestados- les corresponde un 50% (mientras que un 30% se asigna a gobernaciones y un 20% a los municipios).

En el año 2008, once mil setecientos veintiocho (11.728) consejos comunales recibieron recursos financieros para el desarrollo de proyectos comunitarios directamente del Fondo Nacional de los CC, Safonac, sumando un total de 4.7 millardos de bolívares fuertes distribuidos a CC de todo el territorio nacional (fuente: entrevista funcionario de Fundacomunal). Estos 11.728 CC

representan un 40% del total de CC registrados a nivel nacional. Cabe mencionar, que en el curso de la investigación no se pudo acceder a toda la información requerida sobre datos concretos de transferencias y ejecución presupuestaria por entidades, tanto desde el nivel nacional, como desde los distritos, estados y municipios para los CC. En el primer caso, nos informaron que se trata de razones de confidencialidad -en Fundacomunal y Safonacc-, quienes sólo nos suministraron lo que es considerado 'publicable'. Y en los otros casos por tratarse de información que no ha sido procesada por los entes respectivos.

Los montos oscilan entre los 11 y los 30 bolívares fuertes, para proyectos muy diversos, entre los cuales destacan como los más comunes la construcción de muros, escaleras, torrenteras, dotación de redes de agua potable, redes de aguas servidas, reconstrucción de caminerías, iluminación de barrios, construcción de baños y áreas administrativas para instalaciones deportivas, rehabilitación de viviendas, dotación de equipos de computación para unidades educativas, proyectos socio-productivos, entre otros. El Ministerio del Poder Popular para las Comunas, es el ente central encargado de la contraloría general de los recursos que se otorgan, verificando que efectivamente se ejecuten los proyectos para los cuales se otorgan.

## **6. Conclusiones e implicaciones de políticas**

Dentro de los procesos de desarrollo urbano, la participación ciudadana es fundamental para asegurar que los procesos están sustentados en realidades locales, generalmente muy complejas desde el punto de vista sociocultural. Uno de los principales impactos de las nuevas políticas de participación en Venezuela, a juzgar por lo explorado en este estudio, es el replanteamiento de las estructuras de poder en la arena local, y en consecuencia del imaginario político y la cultura política de los habitantes de nuestro caso de estudio, endentada como la dinámica cultural que mueve la relación entre ciudadanos y Estado. Escobar *et al* (2001:249) ha señalado que hay una reconstrucción continua de los significados de ciudadanía a través de las redes interpersonales y las prácticas políticas y culturales, como en el caso de los movimientos sociales y la acción colectiva en general. Argumentan que existe

un entramado entre lo cultural y lo político, y toman los movimientos sociales como escenarios cruciales para entender cómo esto tiene lugar en la práctica.

Los resultados de la investigación sugieren que los ‘nuevos espacios’ para la participación ciudadana merecen ser descritos como un ‘compendio’ de nuevos: (a) *oportunidades* de establecer cara a cara, negociaciones teóricamente más productivas, entre ciudadanos y gobiernos en el nivel local, cristalizándose a través del funcionamiento de los Consejos Locales y Estadales de Planificación, y de las Mesas Técnicas, por ejemplo; (b) *mecanismos* para mejorar la fluidez de la relación ciudadano-gobierno; (c) *conciencia* de la importancia de los derechos y los deberes implícitos en la noción de ciudadanía y del ejercicio de los mismos; y (d) *empoderamiento* para ejercer nuevas competencias, que previamente descansaban casi totalmente en actores político-partidistas.

Este último constituye un aspecto que merece mayor discusión y futuras investigaciones, ya que está directamente relacionado con las estructuras locales de poder. Tal ‘devolución’ de poder no sólo cambia la manera en que los actores públicos –tanto oficiales como civiles- interactúan y articulan sus negociaciones, sino que también otorga a los miembros del consejo comunal autoridad sobre el resto de sus vecinos, quienes además han legitimado tal poder, dentro de una misma comunidad. Por lo tanto, las relaciones interpersonales dentro del barrio se ven directamente afectadas por esta nueva forma de organización.

En cuanto a las cualidades generalmente otorgadas a la descentralización, vemos claramente la creación de nuevas capacidades en las comunidades y en los demás actores locales, aunque, basándonos en lo expresado anteriormente sobre la alteración de las estructuras de poder, el costo probablemente haya sido definitivamente muy alto, comparado con haber trabajado con las organizaciones pre-existentes (ver Bruce y Knox 2009).

En el caso venezolano pareciera darse claramente, el fenómeno de las fallas en la descentralización por la falta de ajustes en el establecimiento de la plataforma institucional, tal y como señalan Ribot *et al* (2006). De acuerdo al análisis realizado, el proceso de la transferencia de poderes y recursos presenta vacíos en aspectos fundamentales como el marco legal que apoya y

debe regir los procedimientos y el funcionamiento de los consejos comunales como organización de base, en los procedimientos administrativos, justamente por falta de un reglamento, y en el monitoreo y evaluación de los procedimientos y resultados, por la misma razón, y por encontrarse que las instituciones encargadas de esta fase han sido muy inestables desde su creación.

El marco legal presenta fallas significativas. En primer lugar no existe aún un reglamento de la Ley de los CC, que guíe la operacionalización e instrumentación de todos los procesos y procedimientos implícitos en la instauración de una nueva estructura de esta magnitud –en términos de números de población atendida y de recursos financieros movilizados, y de la investidura de una figura como esta dentro de la estructura jerárquica del estado-nación-. Cabe mencionar que ya existe un Proyecto de Reforma de la Ley. En esta reforma se estarían atacando algunas de las principales debilidades de la Ley actual (como, por ejemplo, el tema de la personalidad jurídica y de la responsabilidad de los consejos derivada del ejercicio de la función pública), mas sin embargo aún no se discute sobre su reglamento. (2) Muchos de los procedimientos administrativos, según constatamos en la investigación, se han ido ‘improvisando’ a medida que se presentan nuevos casos y nuevas necesidades de sistematizar acciones. Los promotores de la Alcaldía Mayor, por ejemplo, quienes deben guiar el proceso de conformación del CC, apenas dieron algunas instrucciones.

Por último, se ha hecho evidente que los incentivos económicos tienen la facultad de ‘movilizar’ gente y hacerlos involucrarse en acciones colectivas, pero actuando más como una reacción efímera al incentivo. Los efectos inesperados, o no deseados, de los incentivos económicos son siempre materia de discusión en lo que respecta a las implicaciones de políticas. En este caso, lo consideramos explorado sólo superficialmente, fundamentalmente por la etapa en la que se encuentra el consejo de nuestro caso de estudio, pero cabe mencionar que debe ser objeto de futuras investigaciones sobre el tema de la descentralización y la transferencia de recursos a través de los consejos comunales.

## Notas

---

<sup>1</sup> Algunos nombres de lugares y personas han sido cambiados para proteger las identidades de los participantes y colaboradores de la investigación.

<sup>2</sup> Antes 'Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal' y en algunos documentos se le nombra también como 'Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Popular'.

<sup>3</sup> Este Ministerio funciona con ese nombre desde el 22 de abril de 2009. Antes –del 2007 al 2009- fue 'Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social' (MPS) y previamente –del 2005 al 2007- se constituyó como 'Ministerio de Participación y Desarrollo Social', creado oficialmente el 27 de junio de 2005.

<sup>4</sup> El FIDES es un Fondo de Inversiones creado con la finalidad de promover la descentralización y el desarrollo de las regiones- por decreto de ley en el año 1993-, que quedó derogado por la 'Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización' sancionada y publicada en octubre de 2000, y ésta derogada luego en marzo del año 2006, cuando se incluyeron los Distritos (Metropolitano de Caracas y Alto Apure) y los Consejos Comunales.

## 7. REFERENCIAS

- Adamolekun, L. (1991).** "Promoting African decentralization". Public Administration and Development, **22**, 285–286.
- Agrawal, A. (2001).** "Common property institutions and sustainable governance of resources". World Development, **29**(10), 1649–1672.
- Agrawal, A., & Ribot, J. C. (1999).** "Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases". Journal of Developing Areas, **33**(4), 473–502.
- Andersson, K. (2003)** "What motivates municipal governments? Uncovering the institutional incentives for municipal governance of forest resources in Bolivia". Journal of Environment and Development, **12**(1), 5–27.
- Andersson, K. P., C. C. Gibson, et al. (2006).** "Municipal politics and forest governance: Comparative analysis of decentralization in Bolivia and Guatemala." World Development **34**(3): 576-595.
- Anzola, Aurora (2007)** "La Sociedad Civil y la Corresponsabilidad: De lo Formal a lo Real". Compendium, **18**, 61-75
- Batterbury, S. P. J. and J. L. Fernando (2006).** "Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction." World Development **34**(11): 1851-1863.

- 
- Blair, H. (2000).** "Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries". World Development, **28**(1), 21–39.
- Bruce, J. y A. Knox (2009)** "Structures and stratagems: Making decentralization of authority over land in Africa cost-effective". World Development. Article in press
- Combellas, Ricardo (2002)** "La Constitución de 1999 y la Reforma Política. Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática". Revista Venezolana de Ciencia Política, **22**, julio-diciembre. Centro de Investigaciones de Política Comparada. Postgrado de Ciencia Política. ULA, Mérida.
- Ellner, S. (1999).** "Obstacles to the Consolidation of the Venezuelan Neighbourhood Movement: National and Local Cleavages". Journal of Latin American Studies, **31**, 75-97
- Escobar, Arturo, Sonia Alvarez y Evelina Dagnino (2001)** *Política Cultural y Cultura Política: Una Nueva Mirada sobre los Movimientos Sociales Latinoamericanos*, Bogotá: ICANH-Taurus
- Faguet, J.P. (2004)** "Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia". Journal of Public Economics. **88**, 867-893
- Faguet, J.P. and F. Sánchez (2008).** "Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia." World Development **36**(7): 1294-1316.
- Hale, Tamara (2006).** "What is the 'Social' in Venezuela's 'Socialism of the 21st century'? Local Politics and Participation in Caracas". Dissertation for the degree of Anthropologist, London School of Economics and Political Science, *mimeo*.
- Mascareño Quintana, Carlos (2007)** "El federalismo venezolano recentralizado" Provincia N° 7, enero-junio 2007. pp. 11-22
- Mora, Freddy Alberto (2007)** "La responsabilidad de los Consejos Comunales derivada del ejercicio de la función pública". Provincia, **18**, julio-diciembre: 137-157
- Ribot, J. C. (2001).** Local actors, powers and accountability in African decentralization: A review of key issues. Paper prepared for IDRC, Canada, Assessment of Social Policy Reforms Initiative. Washington DC: World Resources Institute.
- Ribot, J., Agrawal, Arun y Larson, Anne (2006).** "Recentralizaing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources." World Development **34**(11): 1864-1886.
- Salamanca, L. (1995).** "The Venezuelan Political System: A View from Civil Society". In J. McCoy, A. Serbin, W.C. Smith, A. Stambouli (eds). *Venezuelan Democracy Under Stress*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Salamanca, L. (2004).** Civil Society: Late Bloomers. In J.L. McCoy and D. J. Myers (eds). *Unraveling of representative democracy in Venezuela*. Baltimore: John Hopkins University Press.

---

**Sánchez M., Jorge (2002)** “Pasado, Presente y Futuro de la Descentralización en Venezuela: Breves Notas para la Reflexión”. Provincia, **9**, julio-diciembre: 20-33