



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
DECANATO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIO EN
CIENCIAS
DOCTORADO INTERDISCIPLINARIO EN CIENCIAS**

TESIS DOCTORAL

**PERSPECTIVAS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO EN LA GESTIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS CONSEJOS COMUNALES
DEL ESTADO MÉRIDA - VENEZUELA.**

Por:

Noraida Gómez Ojeda

Julio de 2019



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
DECANATO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIO EN
CIENCIAS
DOCTORADO INTERDISCIPLINARIO EN CIENCIAS**

**PERSPECTIVAS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO EN LA GESTIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS CONSEJOS COMUNALES DEL
ESTADO MÉRIDA - VENEZUELA.**

Tesis Doctoral presentada a la Universidad Simón Bolívar por

Noraida Gómez Ojeda

Como requisito parcial para optar al grado académico de
Doctora en Ciencias

Con la asesoría del profesor:

Marino J. González R. Ph D

Julio de 2019

Página de aprobación del jurado

Página de veredicto

DEDICATORIA

A quienes siempre me apoyaron y tuvieron confianza en mí: a Dios
y a mis padres, gracias por esperar
A quien me dio el impulso para avanzar en este proyecto,
a mi gran amiga MPB
A mi retoño,
a quien le debía esta meta como testimonio de trabajo, disciplina y dedicación.
A quien se alegre con la culminación de este proyecto también mi dedicatoria.

Trataré

*de ceñirme al orden ampliando las percepciones del desorden,
ensanchando el horizonte, pero disfrutando de la libertad que
el horizonte eluda mi comprensión, de que no haya una visión definitiva
de que no haya percibido nada por completo,
de que mañana sea un nuevo camino.*

A. R. Ammons, *Carson's Inlet* (1965)

AGRADECIMIENTO

Mi gratitud a la Universidad Simón Bolívar y al Doctorado Interdisciplinario en Ciencias por abrirme sus puertas y permitirme ser parte de esta prestigiosa casa de estudios.

Al Dr. Marino González, quien supo de guía y excelente tutor, gracias por su voto de confianza.

Al Dr. Alfredo Angulo, quien con entusiasmo apuntaló y orientó los primeros momentos de este trabajo.

A Sublay, Ingrid, Zuleima, Lilian y María José, su ayuda contribuyó al desarrollo de la propuesta.

A los Consejos Comunes participantes en este proyecto, por su apertura, sinceridad y vocación hacia la democracia y la participación.

A esa leal y consecuente persona que Dios pone en nuestro camino, Astrid, infinitamente agradecida.

Aún al más pequeño aporte que alguien hiciera en este trabajo sepa que le estoy muy agradecida.

IN MEMORIAN

De ese ser sabio, testarudo y consecuente,
que me enseñó el valor del
trabajo, la honestidad y la amistad:
A mi padre.



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
DECANATO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIO EN CIENCIAS
DOCTORADO INTERDISCIPLINARIO EN CIENCIAS**

**PERSPECTIVAS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO EN LA GESTIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS CONSEJOS COMUNALES DEL ESTADO
MÉRIDA - VENEZUELA.**

Por: Gómez Ojeda, Noraida
Carnet N°: 1389438
Tutor: González Marino
Noviembre de 2018

RESUMEN

El renovado interés e importancia por la democracia participativa desde diversos espacios y disciplinas conllevó a explorar los procesos de construcción de la participación en la democracia, desde la base, esto es, desde la propia comunidad. Sin embargo, para que se den los cambios en la comunidad desde la perspectiva de la participación ciudadana, es menester alcanzar ciertos niveles de organización y planificación que le den coherencia y sistematicidad a la incorporación de la comunidad en los procesos de intervención de políticas públicas. En el caso venezolano, si bien se rastrean procesos de participación directa desde mediados del siglo XX, el impulso que se le han dado a estos procesos participativos a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999, es algo sin precedentes en la historia del país, y más lo concerniente a las organizaciones comunitarias de base denominadas Consejos Comunales (CC). Bajo una perspectiva cualitativa, se buscó conocer la percepción que tienen los voceros de los Consejos Comunales en relación a la participación y el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas. Se pudo conocer de primera mano, por qué ocurren y cómo ocurren los procesos de participación, de gestión, y de diseño y ejecución de políticas públicas, en una dirección y no en otra, así como describir los procesos de planificación y comprender porque los procesos de planificación no son ni pueden ser uniformes para todos los CC.

Palabras claves: Democracia, participación, gestión, planificación, políticas públicas.

INDICE GENERAL

	Pág.
APROBACIÓN DEL JURADO	iii
VEREDICTO	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTOS	vi
IN MEMORIAN	vii
RESUMEN	viii
INDICE GENERAL	ix
ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS	xii
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONSEJOS COMUNALES EN VENEZUELA	13
 CAPITULO I: LA DEMOCRACIA	 13
1.1. El inicio de la Democracia	13
1.2. La democracia contemporánea.	15
1.2.1. La democracia en el siglo XX – XXI	17
1.2.2. Teóricos clásicos de la democracia contemporánea.	18
1.3. Democracia: representación y participación.	25
1.3.1. Representación.	25
1.3.2. Participación.	29
1.4. Argumento en contra y en favor de la participación.	36
1.5. Las instituciones internacionales y la participación.	40
1.6. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil).	42
1.7. Sobre las políticas públicas.	43
1.7.1. Definición.	43
1.7.2. El ciclo o fases de las políticas públicas.	47
1.8. Estudio sobre los consejos	47

1.9. Marco jurídico para el ejercicio de la democracia participativa en Venezuela a través de los Consejos Comunales.	52
1.9.1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 (CRBV)	52
1.9.1.1. Instancias de participación en el marco constitucional.	53
1.10. Normativa legal vigente.	56
1.11. Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009).	58
1.11.1. ¿Que son los Consejos Comunales?	58
1.11.2. Estructura del Consejo Comunal.	59
1.11.3. Funciones del Consejo Comunal.	59
1.11.4. Otras definiciones importantes en la LOCC.	59
1.11.5. El Ciclo Comunal.	61
1.11.6.	
CAPITULO II: METODOLOGIA	63
2.1. La naturaleza de la realidad social.	63
2.2. El socio-construccionismo.	66
2.3. Tipo y diseño de la investigación.	69
2.4. Espacio del estudio.	69
2.5. Encuestas.	71
2.6. Grupos focales	72
2.7. Limitantes	73
2.8. Criterios de inclusión y exclusión	73
2.9. Instrumento de análisis de datos.	74
CAPITULO III: GRUPOS FOCALES Y ENTREVISTAS	75
3.1. Balance general de los grupos focales.	75
3.2. Balance general de las entrevistas.	77
3.3. Ubicación geográfica de los Consejos Comunales.	81
CAPITULO IV: DISCUSION DE LOS GRUPOS FOCALES	83
4.1. Las preguntas generadoras.	83

4.2. Resultados de los grupos focales.	84
CAPITULO V: CONCLUSIONES	90
5.1. Conclusiones	90
BIBLIOGRACIA	95
ANEXOS	113

INDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRAFICOS

Cuadro		Pág.
1	Eventos especiales de la democracia venezolana	05
2	Interés político y competencia ciudadana (1972-1990)	06
3	Organizaciones registradas por Taquilla Única a 2013	09
4	Organizaciones registradas por Taquilla Única a 2015	09
5	Funciones inherentes al proceso de gestión y planificación	59
6	Definiciones basadas en la Ley Orgánica de Consejos Comunales	60
7	Aportes filosóficos a la democracia	14
8	Adjetivos a la democracia	16
9	Democracia legal / Democracia participativa	22
10	Prescripciones justificativas del Liberalismo y el marxismo	24
11	Tipos de participación según N. Cunill	31
12	Definiciones de participación	33
13	Definición de políticas públicas	45
14	Consejos comunales participantes en los grupos focales	75
15	Datos de los Consejos Comunales participantes en grupos focales	76
16	Números de proyectos ejecutados por consejo comunal	77
 Figura.		
1	Dimensiones teóricas de la democracia	19
2	Modelos de democracia	21
3	La política como garantía de integración social	
4	Ámbitos de la participación ciudadana (N. Cunill)	32
5	Definición de la política	38
6	Aspectos de las Política Públicas	46
7	Ocho pasos para el análisis de políticas públicas	47
8	Estructura del Consejo Comunal	59
9	Ciclo del poder comunal	62
 Gráfico		
1	¿Quiénes integran el colectivo de coordinación comunitaria?	78
2	¿Qué es el ciclo del poder comunal?	79
3	¿Para qué sirve el plan comunitario de desarrollo integral?	80

ABREVIATURAS

Organización de Naciones Unidas (ONU)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Consejo Comunal (CC)

Comités de Tierras Urbanas (CTU)

Centros de Participación para la Transformación del Hábitat (CPHT)

INTRODUCCIÓN

El creciente interés por los temas de participación ciudadana en la democracia no es un asunto nuevo ni exclusivo de América Latina, menos de Venezuela, tal como lo demuestran las publicaciones de organismo internacionales como La Organización de Naciones Unidas (ONU) con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), El informe La Democracia en América Latina (Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos) (2004) donde se expone la gran paradoja de la región con más de 20 años consecutivos en democracia y es la región más desigual del Mundo; Nuestra Democracia, informe elaborado por la ONU en 2010 donde destaca la importancia de la participación como mecanismo para la superación de la crisis de representación y la importancia de la independencia de los poderes; así como las diferentes resoluciones de la organización, donde manifiestan su compromiso y deber de trabajar en pro de la búsqueda de la paz por medios pacíficos y donde establecen como bandera los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia y respeto a la soberanía de todos los Estados (Resolución 55/2 de 2000, Resolución 60/1 de 2005).

También la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha dedicado amplios espacios en sus publicaciones, al tema de la democracia, así por ejemplo en 1998 publicó un informe *Democratic theory and women's participation in politics: the Chilean case*, donde partiendo de los principales postulados de la teoría de la democracia, especialmente la igualdad de los ciudadanos y la libre participación, aborda el caso de la participación política de la mujer en Chile, como un derecho ciudadano; *La hora de la igualdad* (2010), *Cambio estructural para la igualdad* (2012), *Pactos para la igualdad* (2014).y *El imperativo de la igualdad* (2016), son parte de una serie de reflexiones sobre la búsqueda del desarrollo y la importancia de la profundización de la democracia para la búsqueda del mismo, entre otros.

Se encuentran además otras publicaciones de un sin número de autores de diversas escuelas, y de los cuales se mencionan algunos, quizás de los más referenciados, pero cuya lista es difícil de acotar. Robert Dahl, gran teórico de la democracia, se cuentan entre sus obras Teoría Democrática (1988), La poliarquía (1989), Un Prefacio a la Democracia: una guía para los ciudadanos (1999), y La democracia y sus críticos (1992), entre otros textos, sus conceptos más desarrollados fueron democracia y poliarquía; aunque parte de la definición clásica de democracia, considera que esta tiene variantes, llegar a la democracia plena no es posible, por eso crea el concepto de poliarquía. En sus últimos escritos refiere que los gobiernos democráticos evolucionan y esta debe afrontar “viejos y nuevos desafíos” (2004: 52).

Giovanni Sartori, entre sus obras se cuentan Teoría de la democracia (1988) ¿Qué es la Democracia? (1994) Elementos de Teoría Política (1999), gran teórico y defensor de la democracia representativa, sostuvo en su obra de 1988 que el elemento central de la democracia es la política, antes que lo económico y lo social y que por lo tanto, precede a cualquier otro sustantivo que se le quiera dar a la democracia. Para Sartori, la democracia no se ha identificado nunca con una corriente concreta de pensamiento y la define como un sistema ético-político en el que la influencia de la mayoría está confiada al poder de minorías (1969: 321 y 105).

C.B. Macpherson, desde la perspectiva marxista señala a la democracia liberal como un error histórico, y más allá, propone cuatro m

odelos de democracia, según lo expresa en su obra **La democracia liberal y su época** (1977): la democracia como protección, la democracia como desarrollo, la democracia como equilibrio y la democracia como participación, esta última no se daría sobre la base del mercado capitalista sino basada en los valores de la libertad.

Adam Przeworski en su obra Qué esperar de la democracia (2010), refiere “(...) con todas sus deficiencias, la democracia es el único mecanismo por el que el pueblo ejerce su poder y la única forma de libertad política factible en nuestro mundo” (p.27); desde una perspectiva reflexiona sobre los límites y posibilidades de una reforma democrática.

Para Ch. Mouffe la democracia, debe buscar el orden legitimador del conflicto, lo que ella denomina “el agonismo”, en sus palabras, es la lucha entre adversarios, no entre enemigos, donde la posibilidad del pluralismo eleva los niveles de democracia (2003).

Por su lado, Norberto Bobbio, sobre pasa la idea de la democracia como algo meramente normativo e incluso procedimental, entiende que la democracia no solo es un asunto de mayoría sino de garantías también, refiriéndose a los derechos fundamentales del individuo “De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático (...) En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales” (1996: 23). De allí que no considera central el debate entre democracia representativa y democracia participativa, pues antes de este debe ser democratizada la sociedad.

C. Pateman (1970, 1989), concibe la democracia directa y la representativa como complementarias; la estructura de la sociedad participativa debe ser abierta y fluida para dar la oportunidad de experimentar y aprender nuevas formas políticas, por lo que habría que reformar radicalmente las estructuras rígidas del poder existentes hasta el momento (Citado por Held, 1996., p. 313-314).

J. Shumpeter, se enmarca en la corriente del “elitismo democrático, fiel creyente de la competencia por el liderazgo político, por lo que la libre competencia es un elemento que define a la democracia en tanto el pueblo no gobierna efectivamente si no que solo tiene la posibilidad de elegir quién le va a gobernar 1983: 343).

Como se puede apreciar, los autores expuestos no se presentaron en un estricto orden cronológico, ni exponen una corriente única de pensamiento, lo que se busca es dar una idea amplia y diversa de lo complejo que es abordar la democracia como categoría de análisis central de un estudio. Este tema ha ocupado a los teóricos de la democracia y otras disciplinas desde hace siglos, a tal punto que los adjetivos que califican a la democracia hoy, no son pocos: participativa, representativa, delegativa, consociativa, liberal, pluralista, ciudadana,

económica, electoral, indirecta, entre otros, lo que suma mayor complicación al ya dificultoso carácter polisémico del término democracia.

La democracia es aceptada en como la mejor forma de gobierno, sin embargo, la democracia no es un punto de llegada, es importante, pero por si misma tampoco resuelve nada, es una herramienta para resolver problemas (Savater, 2013: 126), lo cual no significa tener una visión utilitaria de la misma, antes bien, la valoración histórica que separa a la democracia como un procedimiento y como un fin, no son antagónicas, por el contrario, se complementan. Pero ¿cómo llegar a un consenso de lo que todos los ciudadanos quieren? Y la respuesta es a través de las elecciones, que son un mecanismo necesario aunque no suficiente tal como lo ha señalado R. Dahl (2002).

De manera que, la democracia plantea grandes retos que incluso varían de una sociedad a otra según las preferencias de los ciudadanos, de allí que confluyan en su análisis multiplicidad de factores que la hacen en mayor o en menor medida un sistema de gobierno “orgánico” (si pudiese llamarse así) puesto que habría que aceptar que tiene sus variaciones, lo que no la hace mejor o peor dependiendo de la sociedad y esto es parte de lo que Boaventura de Sousa llama “demodiversidad” (1998: 7). Ahora bien, aceptar que la democracia tiene sus variaciones no implica, inclusive, que no pueda ser comparada, es decir, la idea que se quiere rescatar es que esta es dinámica y posee un acumulado histórico fruto de la evolución de la sociedad.

La presente tesis doctoral parte de la necesidad de observar los procesos de construcción de políticas públicas y observar los métodos de participación en la democracia desde la base, esto es, desde la vocería del Consejo Comunal (en adelante CC), desde la base de la organización, desde la perspectiva de ese ciudadano que se esfuerza por salir adelante, que trabaja y que aspira a mejorar las condiciones de vida para sí y para su comunidad, si es que así lo entendiera. Empero, para que se den los cambios en la comunidad desde la participación ciudadana, es menester alcanzar ciertos niveles de organización y planificación que le den coherencia y sistematicidad a la incorporación de la colectividad en los procesos de intervención de políticas públicas. En el caso venezolano, si bien se observan procesos de participación directa desde mediados del siglo XX (Vid. López M., 2011: 8 y sgts.), el impulso

de estos procesos participativos a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, es algo sin precedentes en la historia del país, al menos poseen rasgos distintivos que marcan importantes diferencias en los procesos de organización y participación comunitaria, por ejemplo, lo referente a los financiamientos de proyectos comunitarios.

En un breve recuento, la historia de Venezuela del siglo XX, da cuenta de luchas vecinales posterior al período de Juan Vicente Gómez, cuando se comienza a buscar el mejoramiento en las condiciones de vida de sectores populares, principalmente en la ciudad de Caracas, así Barrios como San Agustín, La vega y Antímano crearon la “Liga de Colonos”, la cual se amplió en 1940. Desde en la década de los sesenta y en adelante, los movimientos vecinales buscaban fundamentalmente la consolidación de las zonas populares a través de la construcción de vivienda e infraestructura; en la década del setenta las organizaciones vecinales crearon dependencia de los partidos políticos constituyéndose en sus brazos electorales, pues los partidos político las fueron penetrando buscando la aplicación de sus propios programas sociales (ejemplo de ello fue el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, creado por el Partido Acción Democrática); en la década del ochenta las organizaciones vecinales pretendieron hacerse menos dependientes de los partidos políticos e intentaron ser autónomas a través de, o haciendo uso, de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), no que las ONGs fuesen expresión de las organizaciones vecinales, sino que fueron un instrumento para canalizar y ejecutar una serie de proyectos educativos, de salud, entre otros, dirigidos a las clases menos favorecidas, surgen nuevos esfuerzos organizativos de autogestión y ayuda mutua; y finalmente, en la década de los 90’s organizaciones de diversas índole (de campesinos, obreros, ambientalistas, maestros, otros), ya no solo comunitarias, se movilizan con fines reivindicativos, producto de la crisis que atraviesa el país, siguen en boga las ONG’s, aunque el trabajo organizativo de las comunidades a nivel de las bases no se percibe con fuerza, quizás producto de desmotivación. (Puerta R., 2012: 45-47)

La llegada de Hugo Chávez a la Presidencia en 1999, soportado en la Constitución, impulsa el proceso de la participación, participación que con el transcurrir del tiempo, va de una línea reivindicativa, incluso emocional, a un posicionamiento más institucional, el cual se va expresar con mayor fuerza a través de los Consejos Comunales (CC), aunque también en otras organizaciones de base como los Comités de Tierras Urbanas (CTU), los Centros de Participación para la Transformación del Hábitat (CPTH), Cooperativas, mesas técnicas de agua y de energía, entre otros. (Vid. Fernández B. 2011: 38-39); lo que evidencia un proceso de cambios en lo que a la participación ciudadana respecta.

La democracia venezolana a partir de 1961

El elemento significativo por su fuerza normativa que orientó formalmente la construcción del Estado democrático venezolano, se encuentra en la Constitución de 1961, la cual se instituyó como un gran pacto jurídico-político entre las diversas fuerzas políticas y sociales del país, y que tuvo como corolario el Pacto de Puntofijo, desarrollando un sistema político democrático de conciliación de las élites políticas representadas por los partidos políticos (Rey J., 1991). La democracia venezolana contó desde entonces con un sistema plural de partidos políticos y de grupos de intereses, tolerancia, respeto de las reglas del juego democrático, carácter institucional del estamento militar, cultura política cívica, procesos electorales regulares, crecimiento económico, expansión demográfica, lo que la hacía ejemplar frente a otros países de la Región (Vid. Quintero, 2005: 200, Salamanca, 1997:161-196, Aguilar, 2009: 98-100, Korbliht, 1998: 6-14 y31-32) Así Venezuela es considerada una de las democracias más consolidadas de América Latina.

Entrada la década de los ochenta la economía venezolana muestra en declive el cual se evidencia en el llamado “viernes negro” (1983), cuando ocurrió la alteración de la paridad cambiaria del Bolívar frente al dólar estadounidense, devaluación de la moneda, dificultades para el pago de la deuda externa, merma del poder adquisitivo de población venezolana y la incapacidad del gobierno para dar respuestas a las demandas de la población.

La mayor muestra de participación política electoral en ese período se circunscribió a los procesos de elecciones presidenciales sin que los procesos de consulta sobre decisiones

importantes de la sociedad venezolana hayan sido promovidos por los gobiernos de turno (aprobación de leyes, elección y ejecución de presupuestos y obras de interés comunitario, por ejemplo), quienes generaban sus apoyos políticos a través del partido, tal como se ha mencionado.

La década de los ochenta cierra con una gran crisis que marca un hito en la historia democrática del país, “El Caracazo”, una explosión popular con fuertes protestas y disturbios en varias ciudades del país, a saber: Caracas, Barquisimeto, La Guaira, Maracay, entre otras y cuyo número de muertes son dispares entre la versión oficial del gobierno del momento y las registradas por organizaciones defensoras de los derechos humanos como COFAVIC (Comité de Familiares de las Víctimas de 27 de febrero de 1989). La causas de la explosión social de 1989, son diversas (Kornblith, 1998; Salamanca, 1997; García Guadilla, 2002; Rey, 1991, entre otros), pues la crisis del país adquirió grandes y profundas dimensiones, sin embargo, es necesario señalar que las políticas de ajuste estructural o programa de ajuste económico, como se le denominó, anunciado en ese momento por el entonces Presidente de la República Carlos Andrés Pérez, (liberación del control de precios, aumento del precio de la gasolina, privatización de empresas del Estado como CANTV, aumento de los servicios básicos, entre otras), detonó las alarmas ante la ya difícil que atravesaba el país: crisis fiscal y caída de la renta petrolera.

Del 27 de febrero de 1989 al 4 de febrero de 1992 (intento de golpe de Estado), transcurren tres años turbulentos, un segundo intento de golpe de Estado en noviembre de ese mismo año, incremento del precio de los alimentos (según estudios del Banco Central de Venezuela la tasa de inflación se situó en 19,4% para 1989. Guerra, J. 2002: 16), hasta llegar a la denuncia formal en contra Presidente Pérez por parte del Fiscal de la República, Dr. Escovar Salón, por peculado doloso y malversación de fondos de la Nación, ordenando su enjuiciamiento en 1993 por sentencia de la Corte Suprema de Justicia, lo que desembocó en la renuncia del Presidente¹.

¹ Para mayores detalles del Juicio a Carlos Andrés Pérez, sugerimos la revisión del trabajo de Ketzo y Rincon 2007 en <http://repositorios.unimet.edu.ve/docs/50/ATEL2007K4A5.pdf>

El reconocimiento de la profundidad de la crisis tuvo varios pronunciamientos: Confederación Venezolana de Trabajadores CTV, del Consejo Presbiteral, partidos políticos, Fondo Monetario Internacional FMI, entre otros más; sin embargo, destaca por su importancia, el del entonces Senador Rafael Caldera, quien en su análisis, reconoce entre las determinantes de la crisis: falta de inteligencia política, deterioro de las instituciones, pérdida del rol no deliberante de las fuerzas armadas y lo que él consideró más preocupante, la pérdida del apoyo a la democracia instaurada por parte del pueblo venezolano en general (CALDERA R. s/f. *Dos Discursos*. Recuperado de <http://rafaelcaldera.com/wp-content/uploads/2017/07/Dos-discursos-Rafael-Caldera.pdf>).

CUADRO N° 1

EVENTOS ESPECIALES DE LA DEMOCRACIA VENEZOLANA	
Década de los 80	Década de los 90
Inicio de la crisis del modelo rentista	27 de febrero 1992: Intento de golpe de Estado.
18 de febrero 1983: devaluación del Bolívar frente al dólar estadounidense.	26 de noviembre 1992: Intento de golpe de Estado
27 de febrero 1989: estallido social	20 de mayo 1993: juicio al Presidente Pérez.
1989 Elección de Gobernadores y alcaldes.	1993 Presidencia temporal de Ramón J. Velázquez.
	1994-1995 Quiebras e intervenciones bancarias.
	1994 Establecimiento de control de cambio.
	1994 Suspensión de garantías constitucionales.

Fuente: Elaborado a partir de Kornblith M. (1996).

Por todo lo anterior, en diversos sectores de la sociedad venezolana, especialmente en el ámbito político y académico (también en las zonas populares), se ve la necesidad de replantear el papel de los ciudadanos en el plano de una democracia más participativa, pues no sólo la participación electoral legitima los sistemas democráticos, sino que surge como otra vía la creación de un nuevo pacto social que fortalezca el accionar del ciudadano y construya las bases para una fuerte participación ciudadana que contribuya a la sustentabilidad del sistema democrático.

Ya en la década de los 90's Venezuela atraviesa una profunda crisis, según Kornblith, M. "En buena medida, la crisis de la democracia venezolana es la crisis de los partidos políticos"

(1998: 33); esa incapacidad de las élites dirigentes y de los líderes en general son parte de ese descontento por la política y pérdida de credibilidad en las instituciones:

(...) el SPV [Sistema Político Venezolano] entró en una crisis creciente a partir de 1979. Sus líneas maestras desde 1958 (democracia representativa como predominio de los partidos políticos como vehículo fundamental para la articulación de las demandas y representación de intereses, la búsqueda de un modelo industrial sustitutivo y el compromiso con una reforma social gradual) comienzan a debilitarse y agotarse. La crisis se va modulando en primera instancia en los aspectos económicos (el llamado agotamiento del modelo económico sustitutivo); en segundo lugar, agrega los aspectos sociales (con la reaparición del espiral de la pobreza, hasta tocar, en tercer lugar, el ordenamiento político con la aparición de una tendencia abstencionista y la insurgencia contra el orden político a raíz de las intentonas militares de 1992. De allí en adelante el sistema político entra en una situación de inestabilidad, la economía no logra encontrar el camino del crecimiento continuo, las condiciones sociales de la población empeoran aceleradamente (...) La idea que queremos expresar es un conjunto de crisis reforzándose mutuamente. (Salamanca, 1997: 82,83).

En otras palabras, lo que Rey (1991) denominó “crisis del sistema populista de conciliación de élites”.

La democracia participativa en Venezuela

En el caso venezolano, como se ha señalado, se han rastreado experiencias de participación social y política desde 1934 (Machado, 2009). Los dos intentos de golpe de Estado de 1992 confirmaron una nueva perspectiva social y política en la población venezolana que desembocó en un proceso constituyente y en una nueva Constitución. De dicho proceso de transformación de la cultura política venezolana da cuenta F. Welsch:

CUADRO N° 2

INTERÉS POLÍTICO Y COMPETENCIA CIUDADANA (1973-1990)			
	1973	1983	1990
«La política no me interesa»	47%	38%	37%
«La política es muy complicada para mí»	70%	67%	58%

Banco de Datos, Universidad Simón Bolívar (USB).

Fuente: Welsch F. 1992: 6.

El estudio de Welsch F. demuestra cómo a partir de 1990 el venezolano disminuye su concepción de la complejidad de la política, aunque no demuestra mayor interés por la misma mostrándose casi invariable desde 1983. No obstante, el no considerar a la política algo tan complicado, se colige que se va abonando el terreno hacia el auge de la participación política en Venezuela a partir de 1999.

Algunos autores, a pesar de ciertas observaciones y/o críticas (falso dilema entre representación y participación, Constitución “larga, rígida y compleja”, otros), como Combella (2003), Vallenilla (2003), Viciano P. (2003), por ejemplo, convienen en considerar que la Constitución Venezolana de 1999 significa un avance respecto de la Constitución de 1961, en materia ambiental, indígena, participación ciudadana, entre otras. La concepción integral de la participación ciudadana es acogida por la nueva Constitución, constituyéndose en una base programática del modelo de Estado, un principio político que se manifiesta de diversas maneras en el texto constitucional.

Desde su preámbulo la Constitución de 1999 plantea “(...) *refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica* (...)” (c/n), de ahí en adelante se habla en Venezuela de democracia participativa y no de democracia representativa, proceso en el cual el protagonista es el **pueblo**.

Surgimiento de los Consejos Comunales

Con el objeto de concretar la participación del pueblo según la Constitución 1999, surge, en un primer momento, un andamiaje jurídico entre los que se encuentra la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (12 de junio de 2002) y la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (20 de agosto de 2002), las cuales crearon un escenario para la práctica de la planificación participativa. En la primera ley, se habla por primera vez de los Consejos Parroquiales y Comunales, las cuales eran creados a través del Consejo Local de Planificación Pública, empero, no es sino hasta el año 2006 cuando se impulsa abrumadoramente la creación de los Consejos Comunales (CC) y se crea la primera ley que regirá este tipo de organización comunitaria, bajo la coordinación del otrora Ministerio de Participación y Desarrollo Social (MINPADES) junto a otro equipo integrado por la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) (FUNDACOMUNAL a partir de 2009), alcaldías, a través de la respectivas oficinas de dirección de participación ciudadana y por supuesto, las gobernaciones

Es en este contexto que va tomando forma e impulso la democracia participativa y protagónica, y se va materializando el *poder popular*, el *poder constituyente*, a través los CC, ya no como discurso sino como institución y organización ya que incluso cuentan con un certificado en papel de seguridad y con un código otorgado por lo que fuera Taquilla Única, hoy Oficina de Registro del Poder Popular, una oficina adscrita al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales y que cuenta entre sus funciones según la página web del propio ministerio (2016) “Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones del Poder Popular (Consejos Comunales, Comunas, Empresa de Propiedad Social Directa, Empresa de Propiedad Social Indirecta, Unidad de Producción Familiar y Grupos de Intercambio Solidario)”, entre otras funciones².

² El debate en relación a la legalidad o no de los Consejos Comunales es de gran profundidad jurídica y persiste aún hoy, pero según sentencia del Tribunal Supremo de Justicia no hay duda respecto a la legalidad sobre la personalidad jurídica que adquiere el Consejo Comunal una vez inscrito ante el Ministerio correspondiente. Sentencia N° PJ068-2014-000146, Expediente N° VP01-L-2014-000075 de fecha 27/11/2014.

La participación comunal de Venezuela en cifras.

El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, electo el 14 de abril de 2013, Nicolás Maduro, en los 100 primeros días gobierno define 12 líneas de trabajo de las cuales dos de ellas se enfocan directamente al poder popular, a saber, la línea 1 y 7 (Vid. Anexo 1). La primera hace referencia a un Gobierno Popular y la séptima a la construcción “comuna o nada”. Siendo una de las primeras actividades un censo nacional el cual arrojó los siguientes resultados en 6 días de censo, al 15 de septiembre de 2013:

CUADRO N° 3

Organizaciones Registradas por Taquilla Única (2013)

Tipo de organización	N°
Consejo Comunales	40.035
Comuna	1.401
Salas de Batalla Social	1.213
Movimientos Sociales	8.791

Fuente: Consultado el 5 de diciembre de 2013 http://www.mpcomunas.gob.ve/infografia_censo.html

En 2015, la web consultada el 15 de julio arroja la siguiente información:

Cuadro N° 4

Organizaciones Registradas por Taquilla Única (2015)

Tipo de organización	N°
Consejo Comunales	44.941
Comuna	1.188

Fuente: Consultado el 5 de diciembre de 2013 <http://consulta.mpcomunas.gob.ve/>

Para la fecha se observa una disminución en el número de comunas y un incremento en el número total de CC a nivel nacional. Sin embargo, los números arrojados por el censo nacional hablan de una gran movilidad social y política en el país. Luego, en octubre de 2018 se realiza el I Congreso de Comunas en la ciudad de Caracas, donde el propio Presidente Nicolás Maduro señaló que existe “47 mil 634 consejos comunales activados, de los cuales 23 mil 418 están agrupados en comunas, indicando que la meta es llegar a 3 mil comunas organizadas”

(Consultado el 28/11/2018 <http://www.vicepresidencia.gob.ve/index.php/2018/10/20/presidente-maduro-ordena-alcanzar-meta-de-3-mil-comunas-en-el-pais/>).

Para el 2019, año de la “Ofensiva Comunal”, se presentan las siguientes cifras oficiales: **47.894 Consejos Comunales** constituidos en el país ordenados en: **Consejos Comunales Indígena 2.626, Consejos Comunales Rurales 23.317 y Consejos Comunales Urbanos 21.951**, integrando **6.407.651 familias y 22.426.777 personas** representando el **73,6% de la población venezolana**. Hasta abril de 2009, se cuenta con 3.105 Comunas registradas. Histórico de registro: Año 2012 (12 Comunas), Año 2013 (532 Comunas), Año 2014 (386 Comunas), Año 2015 (503 Comunas), Año 2016 (282 Comunas), Año 2017 (161 Comunas), Año 2018 (1.183 Comunas) y en el año 2019 (44 Comunas) (documentos de trabajo presentados por el Ministerio del Poder Popular para la Comunas y Movimientos Sociales) (Consultado 20 de mayo de 2019 <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2019/04/Plan-de-ofensiva-comunal-2019.pdf>)

Y más allá de las cifras, los Consejos Comunales hoy no solo son objeto de estudio en Venezuela, sino que cada vez más hay mayor interés por su estudio incluso desde el exterior (J. Pearce, 2010; B. Goldfrank. 2010; Linares R y Gómez H. 2017 y un sin número de artículos en revistas científicas y de opinión). No obstante, muchas de las investigaciones (J. Machado, 2009; Pereira y Vásquez, 2009; García Guadilla, 2007, 2009, 2010; López M, 2011, 2013) que se han realizado en este sentido, se han realizado bajo modelos teóricos que podrían no percibir en su justa dimensión el funcionamiento de las comunidades u organizaciones, incluso los mecanismos de participación democrática, pues son vistos bajo la óptica del experto, dando por sentado que todo aquello que no se ajusta al modelo teórico que orienta la investigación y se sale de los parámetros de la disciplina, deben descartarse como conocimiento científico.

La novedad que plantea esta tesis, es acercarse a la realidad, al día a día de la comprensión y generación de políticas y gestión pública desde el consejo comunal, y observar si esos procesos de construcción son realmente participativos, o si son impuestos desde otras instancias o instituciones, y cómo son percibidos y ejecutados por la propia comunidad y las vocerías de dicha organización. Se procura entonces, estudiar el proceso de construcción de

políticas públicas desde el punto de vista los Consejos Comunales y descifrar si son procesos inéditos que pueden generar conocimiento a través de procesos originales en situaciones concretas.

Aunque hay estudios sobre Consejos Comunales que emplean entrevistas y encuestas como herramientas de investigación, tal como se verá en el marco teórico, son pocos los que lo hacen bajo un modelo epistémico cualitativista³ y menos los que siguiendo este enfoque, analicen la generación y ejecución de políticas públicas en esas organizaciones de base. Por otro lado, la valoración y estudio de las experiencias de participación en democracia en ámbitos locales o a pequeña escala son cada vez más interesantes para la teoría de la democracia y en general para la democracia *per se*.

La experiencia de la democracia participativa a través de los Consejos Comunales en el marco de la constitución de 1999, es un proceso nuevo y al que los diferentes actores involucrados en este contexto aún se encuentran en esa fase de adaptación, de implantación y también, en cierta medida, de aceptación. Por tal razón, aún es temprano para emitir juicios respecto al mismo, pero no para señalar la importancia de este proceso no sólo para Venezuela sino para América Latina y la democracia en general.

El camino por recorrer de la participación al sobrepasar las barreras de efervescencia de la novedad participativa debe, como ha señalado Przerworski (2010), enfrentarse al reto de la correlación de los ciudadanos entre sus acciones y los hechos posteriores y concretos, y es esto precisamente lo que queda por evaluar en el caso venezolano, viendo ya de manera tangible los mecanismos enunciados para impulsar la democracia participativa. Parte de esa correlación será evaluada a través del análisis y respuestas a las siguientes preguntas directamente en ese proceso de los CC, todo lo cual permitirá hacer una exploración sobre la **participación en términos cualitativos y una estimación del proceso de gestión de los Consejos Comunales**, a saber: ¿Cómo se construyen los procesos de gestión en los Consejos Comunales? ¿Cómo se genera la planificación? ¿Cuál es el proceso para diseñar y ejecutar políticas públicas en un

3 Ejemplo de ello es el estudio que edita Jenny Pearce de la Bradford University en 2010, que entre otros investigadores contó con la colaboración de López Maya.

CC? ¿Se diseñan políticas públicas desde el Consejo Comunal? ¿Qué valoración tienen los voceros de los Consejos Comunales sobre la participación y la democracia? ¿De qué depende la calidad de la gestión pública en los Consejos Comunales? Con la claridad de que la búsqueda de estas respuestas están transversalizadas por diversas disciplinas y que su interconexión enriquece el análisis y la búsqueda de posibles propuestas en función de mejorar el funcionamiento de la democracia. En suma, no se busca determinar derivaciones que puedan aplicarse a cualquier contexto, antes bien, se insiste en la idea, arriba mencionada de Santos, sobre la “demodiversidad” donde se acepta abiertamente la posibilidad de variaciones dado la multiplicidad de factores intervinientes según la comunidad o CC. Lo que motoriza fundamentalmente la presente investigación es entonces, conocer de primera mano, por qué ocurren y cómo ocurren los procesos de participación, de gestión, y de diseño y ejecución de políticas públicas, en una dirección y no en otras.

Por todo lo expuesto, el objetivo central del presente trabajo es: Conocer el desarrollo del proceso de gestión de políticas de los Consejos Comunales del estado Mérida – Venezuela. Llegaremos al objetivo central a través de los siguientes objetivos específicos: 1. Analizar la valoración que tienen los voceros de los CC sobre la democracia y la participación; 2. Examinar cómo se dan los procesos de gestión dentro de un CC; 3. Analizar el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas desde un CC; 4. Determinar qué elementos son considerados necesarios y suficientes por la comunidad y los voceros de un CC para que el ejercicio de la participación, gestión y diseño de políticas públicas sea un ejercicio positivo y de cogobierno auténtico.

En otras palabras, con estos objetivos se busca en primera instancia conocer la percepción que tienen los voceros del poder popular sobre la democracia y la participación, para luego entrar a conocer la dinámica de los procesos de participación que se dan dentro de los espacios de los Consejos Comunales. Por otro lado y siendo que la autogestión y la planificación son elementos que orientan el funcionamiento de este modo de organización, conocer cómo se diseñan, desarrollan y ejecutan las políticas públicas, no solo permitirá conocer los modos y particularidades de esos procesos, sino dar cuenta de que tan originales y/o apegados a procedimientos conocidos están.

Esta tesis se desarrolla a lo largo una introducción donde se presenta el planteamiento del problema y la justificación del mismo, así como los objetivos que se persiguen, presentando el contexto de la investigación. En el capítulo uno “Democracia, participación, políticas públicas y consejos comunales en Venezuela”, se muestra el marco teórico referencial de la investigación bajo tres grandes líneas, la primera tiene que ver con el estado del arte en lo referente a la teoría de la democracia, haciendo especial hincapié en el clásico debate entre representación y participación; posteriormente se presenta las diversas concepciones sobre las políticas públicas y los planteamientos teóricos o ciclos para su generación; y en la tercera parte, se adentra en el tema de la participación en Venezuela, sus inicios en el siglo XX hasta llegar a la descripción en la cual se crean los Consejos Comunales como uno de los medios para la concreción de la democracia participativa y protagónica

En el capítulo II, se despliega el marco metodológico que sirve de fundamento para el desarrollo de la investigación, la naturaleza de la realidad social y el socioconstructivismo, ejes centrales bajo el enfoque cualitativista, aunque no de un carácter exclusivo, es decir, se apunta a la integración de metodologías como una herramienta idónea que tributa a la construcción epistemológica; se definen los espacios, limitantes, métodos (encuestas, grupos focales). En el capítulo III se exponen los resultados de los grupos focales y las encuestas, luego en el IV capítulo se da el análisis y discusión de las mismas. Finalmente se hace un cierre a modo de conclusión.

CAPITULO I

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONSEJOS COMUNALES EN VENEZUELA.

1. La Democracia

En cuanto a la democracia, el estado del arte es extenso tanto en autores como en enfoques, se tratará de hacer una apretada síntesis a fin de dar cuenta del momento actual y de los cambios que ha sufrido el concepto.

1.1.- El inicio de la democracia

Así como los griegos no tropezaron repentinamente con el teatro y la filosofía, tampoco lo hicieron con la democracia. Fueron las leyes fundamentales de Dracón y Solón (620 y 530 años a.C), y la distinción entre las leyes de la naturaleza y las leyes puramente humanas, las que van abriendo el paso a la Democracia. A partir de este momento los griegos comienzan a regirse por normas y nace la *politeia*.

Clístenes, quien es considerado el padre la democracia ateniense, funda la República en el año 507 a.C. introduce unas reformas donde reorganiza al pueblo sobre la base de los *deme* (aldeas) los cuales servirán de base a la democracia. Esta nueva forma de gobierno tiene en la *isonomía* o igualdad ante la ley y la *isegoría* o igualdad de la palabra, dos principios fundamentales para la democracia (Camps, 2001: 77); empero, la ciudadanía ateniense estaba reservados a los hijos de padre y madre atenienses con lo que mujeres, esclavos y extranjeros quedaban fuera.

Etimológicamente: *demos*, “pueblo” y *kratos*, “poder”. La democracia es el poder del pueblo. Aristóteles señalaba en **La Política (1983)** a la libertad y la igualdad como los valores fundamentales de la democracia

Por otro lado, la historia de Roma, en su clásica división: Monarquía (año 753 hasta el año 509 a.C.), República (año 509 hasta el año 27 a.C.) y el Imperio (año 27 a.C.) aportan significativamente a la teoría de la democracia, especialmente desde el punto de vista del Derecho. también, ya en el Siglo XVII, Gran Bretaña y su Gloriosa Revolución, el paso de la monarquía absoluta a la monarquía parlamentaria mixta, fue un hecho significativo en cuanto a la conformación de los sistemas políticos, ya que fue el paso a la democracia representativa y descaecimiento de los regímenes republicanos clásicos.

Igualmente relevante fueron los aportes de los filósofos clásicos, entre los que se cuentan: Rousseau, Sieyès, J. Locke, La Revolución Francesa 1789, Enmanuel Kant, Montesquieu, entre otros, de los cuales se hará una apretada síntesis a continuación:

CUADRO N° 5

Aportes filosóficos a la democracia

AUTOR	IDEAS CENTRALES		
Jean Jaques Rousseau (1712-1778) Escritor, filósofo, músico (...) Ginebra. 1762. El contrato social 1762. Emilio, o De la educación	<ul style="list-style-type: none"> •El bien común estaba por encima del bienestar individual (1973:33). •La libertad debe entenderse como autonomía, es decir, capacidad para darse sus propias leyes, independencia. Para ello es necesario el sometimiento a la ley «que es igual para todos» y la subordinación de la voluntad personal a la general. <p>La <u>democracia</u> como un gobierno directo del pueblo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •El planteamiento fundamental de la democracia directa comprende como elementos constitutivos: el ejercicio de la soberanía popular; la búsqueda del bien común; la participación directa en los asuntos públicos; la defensa de la igualdad; la garantía de la libertad; el sometimiento a la voluntad general y la suscripción del contrato social. •La libertad está enmarcada en una dimensión pública o colectiva. La voluntad general implica el sometimiento total a ella, y en cuanto al contrato social, éste representa la cesión de unos derechos 	<p><u>El contrato social:</u> «El hombre nace libre, pero en todos lados está encadenado».</p> <p>«Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo».</p>

		individuales en aras de la preservación del bien común y la voluntad general (Vallespín 1998:164). <i>Emilio, o De la educación</i> : «El hombre es bueno por naturaleza».	
John. Locke (1632-1704) Filósofo y Médico. Inglaterra. Padre del liberalismo clásico	Hace referencia al tema del control del poder y al reconocimiento de los derechos naturales de los individuos, destacando la importancia que le da al consentimiento de toda autoridad legítima por parte del pueblo que le delega dicha potestad, considerando además la importancia de la función legislativa -diferenciándola de la ejecutiva- sus limitaciones y apego a las leyes, respetando el bien común y la propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La soberanía emana del pueblo. ▪ La propiedad, la vida, la libertad y el derecho a la felicidad son derechos naturales de los hombres, anteriores a la constitución de la sociedad. ▪ El Estado tiene como misión principal proteger esos derechos, así como las libertades individuales de los ciudadanos. 	Locke define Democracia con el calificativo de perfecta, para luego referirse a la alternabilidad en el ejercicio del poder, en los términos de la representatividad que le reconocemos a la Democracia moderna <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ensayos sobre el gobierno civil (1660–1662) ▪ Ensayos sobre la ley de la naturaleza (1664) ▪ Ensayo sobre la tolerancia (1667) ▪ Compendio del Ensayo sobre el entendimiento humano (1688) ▪ <u>Carta sobre la tolerancia</u> (1689) ▪ <u>Tratados sobre el gobierno civil</u> (1689). ▪ <u>Ensayo sobre el entendimiento humano</u> (1690).
Emmanuel-Joseph Sieyès. (1748-1836) Político, diplomático, eclesiástico y sociólogo. Francia.	El Gobierno Representativo: En el gobierno representativo el pueblo ejerce su soberanía a través del poder de vigilancia y control que tiene la ciudadanía sobre sus representantes.	1789 ¿Qué es el 3er Estado? 1789 Ensayo sobre los privilegios.	
Immanuel Kant (1724-1804) Filósofo Alemania	La moral es algo tan sublime que está lejos de las posibilidades humanas de allí que debe intentarse una política moral que tenga como objetivo la «paz perpetua».	1781. Crítica de la razón pura. 1784. Idea para una historia universal en sentido cosmopolita. 1788. Crítica de la razón práctica. 1790. Crítica del juicio.	
Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (1689-1755). Cronista, filósofo y pensador político. Francia.	Desarrolló la teoría de la separación de poderes:. Orientada a crear límites al ejercicio de los poderes del Estado, para que éste no se extralimite en sus funciones y pueda ser garante de los derechos de los individuos, en una suerte de mecanismo de contención, de frenos y contrapesos. Fundó los cimientos del liberalismo político	1721. Cartas Persas. 1734 Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos. 1748. Del Espíritu de las Leyes. 1750. <i>La defensa de El espíritu de las leyes.</i>	

Fuente: Elaboración propia

1.2.- La democracia contemporánea

Ya en el siglo XX, igualmente existe un sin número de autores importantes cuyos aportes a la teoría de la democracia son invaluable. Pero no es una labor sencilla abordar y agotar el tema de la democracia, además, son múltiples sus adjetivaciones, o como dice Rafael del Águila es

un término de carácter polisémico. Entre los términos con los que se suele adjetivar a la democracia se encuentran, entre otros:

CUADRO N° 6

Adjetivos a la democracia			
Burguesa	Auténtica	Burguesa	Competitiva
Inclusiva	Radical	Representativa	Pluralista
Electoral	Directa	Participativa	Consociativa
Ciudadana	Formal	Inclusiva	Económica
Indirecta	Liberal	Deliberativa	Post-liberal (...)

Fuente: Elaboración propia.

Más aún, también se encuentran muchas taxonomías referidas a la democracia, entre las que se encuentran la de autores tan importantes como Robert Dahl y Samuel P. Huntington quien en su libro *Democratización* tardía en el siglo XX plantea tres olas democracias en el ámbito mundial, a saber:

Primera ola democrática (1828–1922) 29 naciones

Primera contraola autoritaria (1922–1944) 12 naciones

Segunda ola democrática (1944–1962) 36 naciones

Segunda contraola autoritaria (1962–1973) 30 naciones

Tercera ola democrática (1973–1990) 58 naciones.

Esta es una clasificación útil, pues permite ver los espacios ganados por las democracias en los dos últimos siglos y explicar las razones por las que la democracia se ha constituido en el sistema político por excelencia. Según el Freedom House (1998) de los 191 países existentes en el mundo, 117 (61,3%) cumplían con el mínimo procedimental para considerarse democracias, es decir, habían establecido elecciones libres secretas y generales. Aunque es de hacer notar que 20 años después esta organización ve con preocupación un retroceso y la democracia está bajo amenaza pues señala: “De los 195 países evaluados, 88 (45 por ciento) fueron calificados como Libres, 58 (30 por ciento) Parcialmente Libres y 49 (25 por ciento)

No Libres” (<https://freedomhouse.org/article/libertad-en-el-mundo-2018-democracia-en-crisis> Consultado el 25 de febrero de 2018). Si se ve comparativamente de los datos ofrecidos en 1998 a 2017, se observa avance en tanto entre países libres y parcialmente libres suman un 75, considerando que en los datos del 98 se habla de un mínimo procedimental.

1.2.1.- La democracia en el siglo XX – XXI

Aunque los antecedentes de la democracia plantean registros remotos, la democracia tal como se entiende hoy, es de data muy reciente. En las democracias modernas, la autoridad suprema la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional. Dichos representantes pueden ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado. En muchos sistemas democráticos, éste elige tanto al jefe del poder ejecutivo como al cuerpo responsable del legislativo. En las monarquías constitucionales típicas, como puede ser el caso de Gran Bretaña, España y Noruega, sólo se eligen a los parlamentarios, de cuyas filas saldrá el primer ministro, quien a su vez nombrará un gabinete.

La esencia del sistema democrático supone, pues, la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, independientemente de que éste se rija por un régimen monárquico o republicano. Así, dentro de las características de las democracias modernas se cuentan la libertad individual, que proporciona a los ciudadanos el derecho a decidir y la responsabilidad de determinar sus propias trayectorias y dirigir sus propios asuntos, la igualdad ante la ley, el sufragio universal y la educación. Estas características han sido proclamadas en los siguientes documentos históricos: Declaración de Independencia estadounidense, que afirmaba el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad; Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, que defendía los principios de libertad civil e igualdad ante la ley, y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en diciembre de 1948.

En ella se recogen los derechos civiles y políticos fundamentales que atañen a personas y naciones, tales como la vida, la libertad, la intimidad, las garantías procesales, la condena y prohibición de la tortura y la esclavitud, los derechos de reunión, asociación, huelga y autodeterminación entre otros. Desde su promulgación, la Declaración, aunque sólo fue ratificada por una parte de los estados miembros, ha servido de base para numerosas reivindicaciones políticas y civiles, en cualquier Estado.

1.2.2.- Teóricos clásicos de la democracia contemporánea

El planteamiento de poliarquía de Robert Dahl, ha servido de base a posteriores estudios y aún hoy tiene un apoyo considerablemente amplio. Para Robert Dahl (1989) “el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos” (p. 14-15). Y para cumplir este requisito se deben dar las siguientes condiciones básicas, a las que corresponden una serie de garantías institucionales, a saber:

I. Formulación de preferencias:

- 1 Libertad de asociación
- 2 Libertad de expresión
- 3 Libertad de voto
- 4 Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo
- 5 Diversidad de fuentes de información

II. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente:

- 1 Libertad de asociación
- 2 Libertad de expresión
- 3 Libertad de voto
- 4 Elegibilidad para la cosa pública
- 5 Derecho de los líderes políticos de competir en busca de apoyo.
- 6 Diversidad de fuentes de información
- 7 Elecciones libres e imparciales

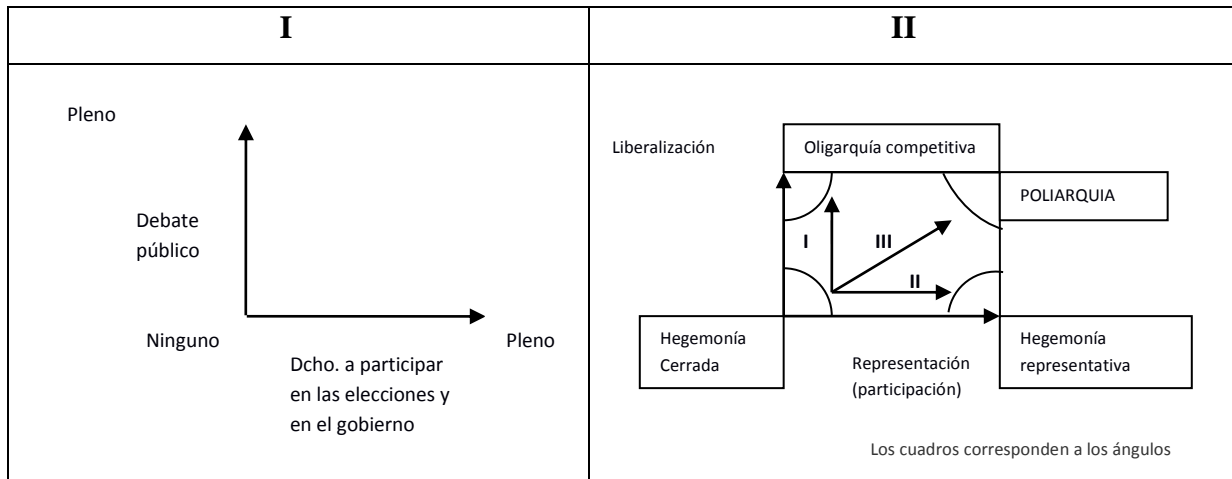
III. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato:

- 1 Libertad de asociación
- 2 Libertad de expresión
- 3 Libertad de voto
- 4 Elegibilidad para el servicio público
- 5 Derecho de los líderes políticos de competir en busca de apoyo. –
Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos
- 6 Diversidad de fuentes de información
- 7 Elecciones libres e imparciales
- 8 Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

La propuesta de Dahl resulta interesante y esquemáticamente se ve:

FIGURA 1

Dimensiones Teóricas de la Democracia



Fuente: Creado a partir de Dahl, 2002, p. 17 y 18

Explica Dahl:

Así llamaré «hegemonía cerrada» al gobierno más próximo al ángulo inferior izquierdo. Si un régimen hegemónico se desvía hacia arriba a lo largo de la trayectoria I, tiende a abrirse más al debate público. Sin violentar demasiado el lenguaje puede asegurarse que un cambio en esta

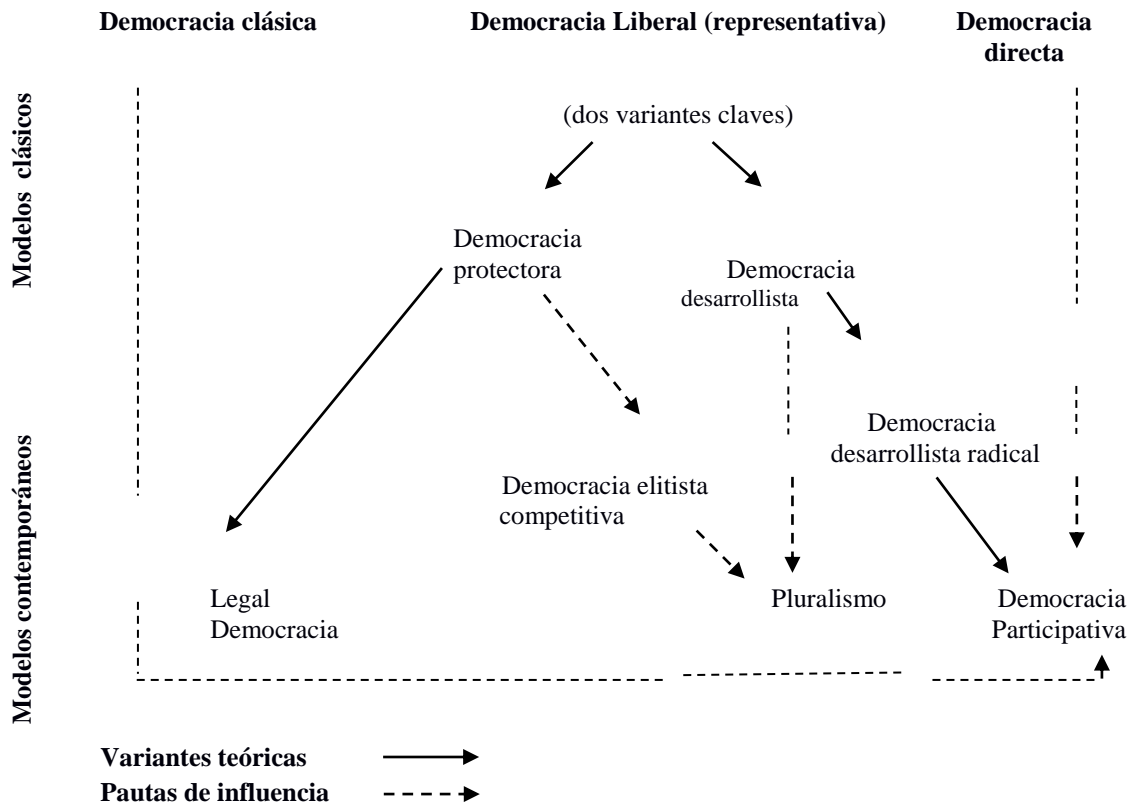
dirección supone la liberación del régimen; o, dicho de otra forma, se hace más competitivo. Si un régimen evoluciona en el sentido de conceder mayor participación, según la trayectoria II, puede decirse que camina hacia una mayor popularización, o, con otras palabras que se hace más representativo (...).

En este esquema la «Democracia» se situará en el ángulo superior derecho. Pero como quiera que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas en la figura, y que a mi entender, no hay en realidad ningún régimen, de dimensiones considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al ángulo superior derecho. Puede decirse que toda modificación de un régimen, que conduzca hacia arriba y hacia la derecha, siguiendo por ejemplo la trayectoria III, representa un grado de democratización. Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público. (Ídem., Págs. 17 y 18)

Por su parte la propuesta de David Held en su obra **Modelos de Democracias**, realiza un recorrido interesante que va de los modelos clásicos de democracia a los modelos contemporáneos. Se puede definir como un autor empírico pragmático, que recoge magistralmente una secuencia histórico-evolutiva de la democracia, hasta llegar al modelo de democracia participativa, derivada de la democracia directa, como un modelo que está aún por concretarse. La secuencia esquemática de la propuesta de Held (1996: 19) se puede ver de la siguiente manera:

FIGURA 2

Modelos de Democracia



Fuente: Tomado de Held, 1996:119.

Tal como se aprecia en el esquema de Held en tanto modelos son redes complejas de conceptos y generalizaciones que sirven para explicar los elementos claves de la democracia (Ídem, pág. 21). Por lo tanto, interesa rescatar de estos modelos, las variantes teóricas referidas a la Legal Democracia y a la Democracia Participativa, y para ello se tomará un resumen de ambos modelos elaborados por el propio autor.

CUADRO N° 7

DEMOCRACIA LEGAL	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
<p>Principio (s) justificativo (s)</p> <ul style="list-style-type: none"> - El principio de la mayoría es una forma efectiva y deseable de proteger a los individuos del gobierno arbitrario y, por lo tanto, de mantener la libertad. - Para que la vida política, al igual que la vida económica, sea una cuestión de libertad e iniciativa individual, el gobierno de la mayoría, con el fin de funcionar de una forma justa y sabia, debe circunscribirse al imperio de la ley. 	<p>Principio (s) justificativo (s)</p> <ul style="list-style-type: none"> - El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una «sociedad participativa», una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.
<p>Características fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un estado constitucional (modelado por los rasgos de la tradición política anglosajona, que incluya una clara división de poderes) - Intervención mínima del estado en la sociedad civil y en la vida privada. - Una sociedad de mercado lo más extensa posible. 	<p>Características fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local. - Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados. - Funcionamiento de los «partidos participativos» en la estructura parlamentaria o en el congreso. - Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.
<p>Condiciones generales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un liderazgo político efectivo guiado por los principios liberales. - Reducción al mínimo de la excesiva regulación burocrática. - Restricción del papel de los grupos de interés (los sindicatos por ejemplo) - Reducción al mínimo (erradicación, si fuera posible) de la amenaza de colectivismo de todo tipo. 	<p>Condiciones generales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales. - Reducción (erradicación, si fuera posible), en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos. - Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas. - Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad
<p>Nota: El modelo recoge los elementos centrales de la postura de Poulantzas, Macpherson y Pateman</p>	

Fuente: HELD, 1996: 302-303 y 315-316.

La democracia legal se guía por la idea de libertad e iniciativa individual propia del neoliberalismo, con sus subsecuentes demandas. Además, hay que agregar el hecho de que algunos de los gobiernos que la defendieron, actualmente están pasando por serias dificultades y que la propuesta del Estado mínimo está cada vez más lejos de ser una realidad; a lo que se suma la cuestión «distributiva» que es un asunto intrínseco a la «libertad» y la «igualdad», si

lo que se busca es la igualdad de oportunidades, pues las asimetrías de poder y recursos obviamente afectan el significado de estas palabras en las relaciones cotidianas.

Los defensores de la democracia participativa deben dar respuesta a la viabilidad de esta en sociedades grandes, al problema que plantea la participación de todos los ciudadanos en la cuestión pública; esta dificultad es admitida tanto por Poulantzas como por Macpherson como defensores de la democracia participativa, pero no significa que la sociedad y el sistema de gobierno no puedan ser transformados. En palabras de Held:

Macpherson argumenta a favor de una transformación basada en un sistema que combine unos partidos competitivos y organizaciones de democracia directa. Siempre habrá por lo menos dentro de lo previsible, cuestiones y grandes diferencias de interés en torno a los cuales se formen partidos, y únicamente la competencia entre los partidos políticos garantiza un mínimo de sensibilidad, en los que ocupan el gobierno, hacia las personas de todos los niveles inferiores. El sistema de partido mismo debe reorganizarse, sin embargo, de acuerdo con principios menos jerárquicos, que hagan a administradores y dirigentes políticos más responsables ante el personal de las organizaciones que representan. Se crearía una base sustancial para la democracia participativa si los partidos se democratizaran con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa, y si estos «partidos genuinamente participativos» operan dentro de la estructura parlamentaria o del congreso, complementada y controlada por organizaciones de pleno autogobierno, en lugar de trabajo y en las comunidades locales. Tan sólo este sistema político, en opinión de Macpherson, realizará realmente el enormemente importante valor democrático liberal de «el derecho igual para todos al autodesarrollo» (Idem, pág 310-311).

Pateman, por su lado argumenta a favor de la democracia participativa:

La democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno (Held, 2001: 311).

Pateman piensa que la democracia directa no tiene por qué rechazar las instituciones de la democracia representativa, sino que debe servirse de ellas, así la participación directa, la competencia entre partidos y grupos de presión y el control en las cuestiones gubernamentales en una forma de acercarse a la democracia participativa; y para ello es necesario que los individuos participen activamente en su ámbito local, que tengan la posibilidad de aprender a controlar y a manejar recursos por ejemplo desde su ámbito de trabajo, la estructura de la sociedad participativa debe ser abierta y fluida para dar la oportunidad de experimentar y aprender nuevas formas políticas, por lo que habría que reformar radicalmente las estructuras rígidas del poder existentes hasta el momento (Ídem., p. 313-314).

Tanto los argumentos de Mapherson como de Pateman son a todas luces coherentes y bien fundamentados, no obstante, quedan algunas preguntas en el aire que tienen que ver básicamente con la cuestión administrativa, de organización, la anomia política, lo asertivo o no de la voluntad democrática, y por supuesto la cuestión distributiva, de la libertad y la autonomía, hecho que Held expresa de la siguiente manera: “Si se pretende defender adecuadamente la democracia participativa, se necesita una teoría detallada de las «fronteras de la libertad», y una concepción detallada de los arreglos institucionales necesarios para protegerla” (Ídem, pág. 328).

Para Held, el doble enfoque referido tanto a aspectos teóricos como prácticos, filosófico e institucional es no sólo necesario sino imprescindible ya que lo uno podría conllevar a entender su funcionamiento pero no su deseabilidad o a la inversa; y gran parte de esta problemática se puede resolver considerando elementos tanto del liberalismo como del marxismo, por un lado, y por otro, apreciando las limitaciones de ambos modelos, y va más allá, pues elabora un cuadro prescriptivo de ambos:

CUADRO N° 8

PRESCRIPCIONES JUSTIFICATIVAS DEL LIBERALISMO Y EL MARXISMO	
<i>Liberalismo</i>	<i>Marxismo</i>
1.- Hostilidad y escepticismo respecto al poder del Estado, y énfasis en la importancia de una diversidad de centros de poder.	1.- Hostilidad y escepticismo respecto a la concentración del poder económico en la propiedad privada de los medios de producción.
2.- Separación de Estado y la sociedad civil como un prerequisite esencial del orden democrático.	2.- Reestructuración de la sociedad civil, es decir, transformación de las relaciones capitalistas de producción, como prerequisite del florecimiento de una democracia.
3.- La forma deseable del Estado es una estructura de poder, impersonal (legalmente circunscrita).	3.- El carácter «impersonal» o «neutral» del Estado sólo puede alcanzarse cuando su autonomía ya no está comprometida por el capitalismo.
4.- Carácter central del constitucionalismo para garantizar la igualdad (ante la ley) y libertad formal (frente al trato arbitrario) en la forma de libertades o derechos civiles y políticos esenciales para la democracia representativa: sobre todo, la libertad de palabra, expresión, asociación, creencia y (para los demócratas liberales) una persona un voto y el pluralismo de partidos.	4.- La transformación de la rígida división social y técnica del trabajo; es esencial que las personas desarrollen sus capacidades y participen plenamente en la regulación de la vida política, así como económica y social.
5.- Espacio protegido, delimitado por la ley, para la autonomía e iniciativa individual.	5.- Las demandas de autonomía igualmente legítimas de todos los ciudadanos son el fundamento de cualquier libertad que se precie.
6.- Importancia de los mercados como mecanismos de coordinación de las diversas actividades de los productores y consumidores	6.- A no ser que exista una planificación pública de la inversión, la producción seguirá engranada en el beneficio, no en las necesidades generales.

Fuente: Held (2001)

Es evidente el interés de Held en elaborar una propuesta a partir de los elementos que pudieran conciliarse entre el liberalismo y el marxismo, pero cabe preguntarse, hasta qué punto pueden conciliarse y si estos puntos, aparentemente no excluyentes, realmente lo son e impedirían la evolución y desarrollo de cada uno⁴.

1.3.- Democracia: representación y participación.

1.3.1.- Representación

⁴ No es este el punto del debate en el presente trabajo. En otro trabajo, Held (1997) aborda el tema de la democracia apostando por un modelo al que denomina “democracia cosmopolita”.

El clásico debate en la teoría de la democracia entre participación y representación atañe directamente a la presente investigación, pues en Venezuela a partir de la Constitución de 1999, se habla del paso de la democracia representativa a la democracia participativa. No obstante, esta discusión no siempre tiene fronteras que se distinguen claramente, por lo que es imperioso aclarar esos espacios.

La democracia representativa tal como se conoce hoy, bebe de la fuente del liberalismo del siglo XVIII de allí que también se le conozca como democracia liberal; y tiene como fuente principal los aportes de J. Locke, J. S. Mill (fundadores de la Constitución americana), J. J. Rousseau (el concepto de voluntad general plasmado en el *Contrato Social*), T. Hobbes (El Leviatán, la necesidad de un gobierno fuerte para proteger la libertad y la seguridad de los individuos), Montesquieu (división de los poderes del Estado), B. Constant y Y. J. Madison (garantía de la libertad individual), entre otros (Vid. Cuadro N° 5).

Es imposible hablar de democracia y no hablar de la representación. El término representación tiene múltiples y variadas acepciones, que van desde hacer las veces de una persona que se encuentra ausente o incapacitada por alguna razón (estoy en representación de), comportarse según ciertas normas o patrones o ser la imagen o símbolo de una cosa o imitarla perfectamente. En todo caso, la palabra representación siempre alude a la delegación de una función de una persona a otra.

Ahora bien, el término representación política, como su mismo nombre lo indica, alude al poder político; Maurizio Cotta (1995) señala a la representación como un particular mecanismo político para la realización de una relación de control (regular) entre gobernantes y gobernados: “La representación política es una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales” (p. 269). Sin embargo, lo que hoy parece tan obvio no siempre fue así, en realidad el término representación ha sido tratado desde hace tiempo atrás, hasta la antigua Grecia, sin embargo, los autores coinciden en centrar su análisis en la época Medieval,

como contexto en el cual surge la representación política moderna, dentro de un proceso de desarrollo histórico.

Ahora bien, como expresión de los motivos ideales que impulsó la representación moderna se encuentra el testimonio de E. Burke, de principios del siglo XIX, el cual al referirse al mandato imperativo dice que este sólo puede desaparecer cuando un cuerpo representativo se halle como órgano inserto dentro del Estado y no le sea externo. La representación de los modernos nace cuando una delegación de mandatarios, encargada de tratar con la Corona, se transforma de contraparte del Soberano en órgano soberano. Desde la época medieval los cuerpos representativos se han constituido como canales intermediario entre gobernados y el Soberano.

Alrededor de la representación política se han construido una serie de elementos y modelos: como relación de delegación (modelo de origen Medieval, aquí el representante es concebido como ejecutor dependiente de las instrucciones impartidas por los representados, no es autónomo); la representación como relación fiduciaria (el representante percibe el interés de los representados, pero es autónomo, es decir, él conocía los intereses a representar y no había lugar a discusión); la representación como espejo o representación sociológica (el representante o el órgano representativo es visto como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político⁵).

⁵ También resulta interesante hacer mención a las formas variables de la representación de Pitkin, el cual hace referencia a: a.- La representación como cesión de autoridad. La relación que se da entre representado y representando viene dada por el hecho de que las acciones del representante valen para el representado y además lo compromete. Esta variable fue muy utilizada en el medioevo para definir la situación en la cual la colectividad no puede participar por lo que recurre a intermediarios que las representen legítimamente. b.- La representación como responsabilidad. Donde el representante asume un compromiso frente al representado, y anticipa los mecanismos para hacerla valer. Esta concepción no aclara los aspectos substanciales de la representación, en el sentido de que expresa sólo una dimensión procedimental, donde el representante se somete al control y sanción del representado. Esta variable de representación se relaciona con la anterior. c.- La representación como espejo (reproducción de una determinada realidad). Aquí la representación es vista, no como un modo de actuar, sino como un modo capaz de reproducir y evocar la realidad representada. La representación es entendida como reproducción de los sujetos representados. d.- La representación como evocación simbólica se utiliza por ejemplo cuando se dice que el jefe de Estado «representa» la (unidad de la) nación. Una persona en su rol institucional sirve para expresar de un modo totalmente simbólico, no realista, característica de la realidad política que directamente, por sí sola, no puede manifestarse con tanta eficacia e.- La representación como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente. Significa que se protegen los intereses de los representados, es la acción del representante el que legitima. La crítica fundamental es que se vuelve a plantear la

La representación constituye el eje institucional central de los regímenes democráticos y dentro de éste las elecciones juegan un papel importante ya que determinan de alguna manera la representatividad del sistema; aunque algunos autores plantean que, efectivamente, puede haber representación sin elecciones.

La representación política, se ubica en el sistema político dentro de los regímenes democráticos. Todo tipo de orden democrático se funda en la soberanía del pueblo, donde los representantes deben responder ante él. De lo anterior se desprende que los ciudadanos en la tarea de elegir a sus representantes necesariamente son conducidos a la formación de partidos. Para que exista representación debe existir un canal o modo de expresión y protección de los representantes, de otro modo los representados estarían a merced de los representantes. Por lo que no puede existir representación sin elección ya que es la parte electoral la salvaguarda de la representación política.

Por otro lado, y es la contraparte de lo referido anteriormente se puede tener elecciones sin representación. Tal como señala Sartori (1992), la elección no es un medio suficiente por sí misma. La representación moderna es electiva desde el momento en que es esta asociación, esto es, representación más elecciones, la que convierte a la representación al mismo tiempo en política y moderna. Aclara Sartori que la representación política no puede no tener un fundamento electivo en orden a la exigencia de asegurar la «capacidad de respuesta» del representante.

Gracias a la representación, el Estado no se encierra en sí mismo. El Estado no puede configurar el polo de poder total, aparecer como dotado de una permanencia y de una fuerza compacta, sino que él mismo está sometido a las demandas más diversas y no detenta, en última instancia, el poder de decisión. Este poder de decisión está asignado a un gobierno que es en sí mismo transitorio un gobierno siempre dependiente (C. LEFORT, 1992, p. 142).

indeterminación del contenido. El representante al determinar cuál es el interés de su representado puede incurrir en considerar sólo lo que para él es prioritario (Pitkin, 1985).

Existen algunos elementos del gobierno representativo que han perdurado en el tiempo, y son los que B. Manin (1998) denomina “principios del gobierno representativo”, a saber:

- 1.- Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
- 2.- La toma de decisiones por los que gobiernan conservan un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3.- Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4.- Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate (p. 17).

Cada uno de estos elementos ha perdurado aún en los distintos tipos de democracias representativa, esto es, el parlamentarismo, la democracia de partidos y la que Manin denomina democracia de audiencia (para referirse a la influencia de los media sobre los procesos electorales).

Hoy se cuestiona a la democracia representativa (en cualquiera de sus variantes) el hecho de poseer sesgos oligárquicos y hasta elitescos:

Los gobiernos representativos poseen características democráticas como no democráticas. Esta dualidad está en su propia naturaleza, no sólo en el ojo del observador (...) El gobierno representativo tiene una innegable dimensión democrática. No menos innegable es, no obstante, su dimensión oligárquica. La solución al rompecabezas del gobierno representativo está en el hecho de que es un sistema equilibrado. Los principios del gobierno representativo forman un mecanismo que combina partes democráticas con otras que no lo son (Ídem, pág. 290).

1.3.2.- Participación

El abordaje del tema de la participación está transversalizado por diferentes enfoques que buscan explicar o dar respuestas a diferentes preguntas según la problemática planteada, se va desde los planteamientos teóricos y normativos sobre que es la participación y cómo debería

ser, hasta aquellos aspectos más procedimentales referidos a la metodología o al cómo participar y al proceso de participación; o como bien señala E. Wiesenfeld y E. Sánchez (2012):

La vasta producción conceptual y empírica en torno a la participación incorpora **diversas concepciones** (medio y/o fin; paradigma, discurso, proceso), **tipos** (social, ciudadana, comunitaria, política), dimensiones (social, económica, política, psicológica), **mecanismos** (asambleas, mesas de trabajo, contralorías sociales), **contextos** (laborales, comunitarios, educativos, gremiales, políticos), **condiciones** (apoyo político o institucional, recursos humanos, materiales, organizacionales, objetivos compartidos), **procesos** vinculados a la participación (fortalecimiento, liderazgo, poder), **valores** (equidad, justicia, inclusión, pluralidad), así como **aproximaciones teóricas** (enfoques cognitivos, conductuales, psicodinámicos, humanistas, críticos, construccionistas) **y metodológicas** para su estudio, aplicación y evaluación (métodos cuantitativos y cualitativos, evaluación participativa, investigación acción participativa, valoración de la participación rural) (Churchman y Saddan, 2004; Montero, 2004; Rodríguez, 2002; Wandersman, 1984; Williams, 2004; Sánchez, 2000) (N/n) (p. 227)

Ahora se realizará un rápido recorrido por algunas definiciones que dan cuenta de la amplitud del tema abordado y apuntalar la discusión en la presente investigación. Las diversas acepciones del término participación se presta para diversas interpretaciones que pueden acercarse o alejarse de lo que realmente se entiende por participación en términos de democracia, por ejemplo, se suele decir que en una asamblea de ciudadanos participaron tal número de personas, cuando en realidad se podría señalar que asistieron tal número de personas, esa diferencia semántica forma parte del debate sobre lo que se entiende por democracia participativa, sin embargo, antes de entrar en este análisis es preciso definir qué se entiende por participación y a qué tipo de participación se hace referencia.

El diccionario de la Real Academia Española define la participación como: tomar parte en algo; recibir una parte de algo, compartir; tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona; tener parte en un negocio; dar parte, noticiar, comunicar; María Moliner (1992), por su lado, define la participación como “intervenir en un asunto o hecho”, y esto en términos de la democracia podría circunscribirse al mero hecho electoral.

Por otro lado N. Cunill (1991) trabaja ampliamente el tema de la participación y comienza por definir varios tipos de participación, las cuales se exponen en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 9

TIPO DE PARTICIPACIÓN SEGÚN N. CUNIL	
Participación Social	Referida a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales.
Participación Comunitaria	La cual supone una relación con el Estado pero que tiene sentido meramente de impulso asistencias de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, están vinculadas a su vida más inmediata, es decir, no se trata de una actividad pública sino de una actividad social.
Participación Política	Referida a los mecanismos tradicionales de ejercicio político como son las elecciones de representantes bajo la mediación de los partidos; y finalmente.
Participación Ciudadana	Concebida como un medio de socialización de la política en tanto supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales; y de fortalecimiento de la sociedad civil, constituido por una práctica social que asume la transferencia de funciones o decisiones que han permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública hacia la sociedad, es otras palabras, su finalidad es lograr “una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio”.

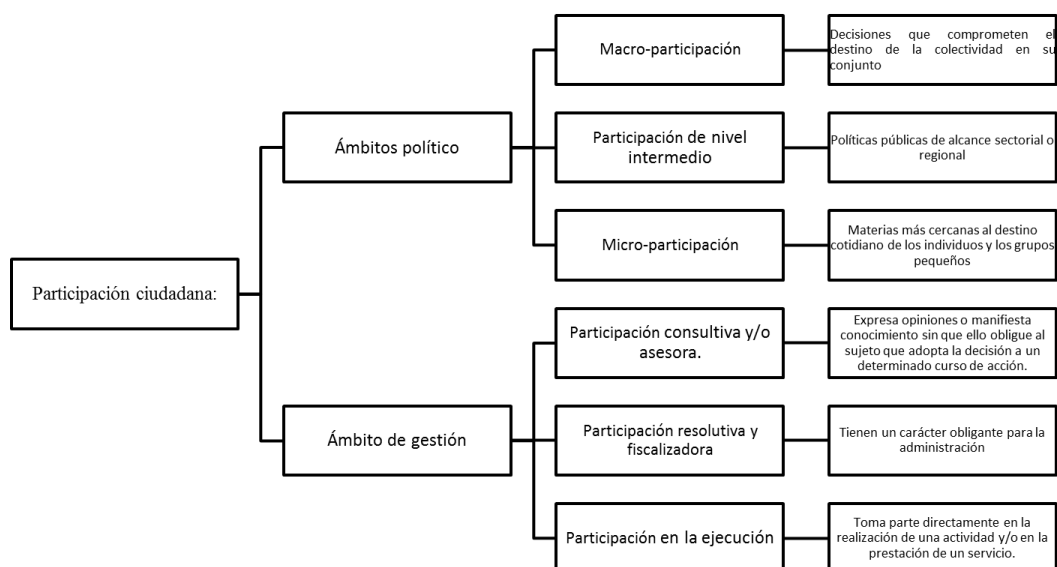
Fuente: Elaboración propia a partir de N. Cunill, 1991, págs. 38-41.

Dedica Cunill, especial atención a la definición de participación ciudadana, señalando que esta, a su vez, se puede caracterizar dependiendo de ámbito, bien sea político o de gestión, donde el primero tiene que ver con actividades de gobierno, esto es, acciones de interés público y el segundo, con lo concerniente a la generación de bienes y servicios públicos, puede ir “desde el diagnóstico de la situación, la elaboración de las opciones o decisiones o la

formulación de la política, programa o proyecto de desarrollo, pasando por la fase de ejecución y concluyendo en la fase de evaluación y control (1991:58), tal como se demuestra en la siguiente figura:

FIGURA N° 3

AMBITOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: Elaboración propia a partir de N. Cunil, 1991, pág. 58.

Ahora bien, también se encuentran otros autores que han estudiado ampliamente el tema de la participación y que se exponen a continuación:

CUADRO N° 10

DEFINICIONES DE PARTICIPACIÓN

AUTOR	TÉRMINO	DEFINICIÓN
A. Ziccardi,	Participación Ciudadana	La participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, la participación ciudadana, para que así, los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares, ejerciéndose en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos. (1998)
Arango	Participación	“(…) la acción o conjunto de acciones colectivas, acordadas reflexivamente y orientadas a la autogestión en la solución de los problemas y satisfacción de necesidades, en donde se instauran principios de cooperación, solidaridad y ayuda mutua” (2006: 135).
Schultze	Participación (Concepto jurídico Político)	Aquellas formas de participación democrática, que los ciudadanos realizan libre, individual y/o colectivamente en unión con otras empresas, con el fin de influir directa o indirectamente en decisiones políticas para su beneficio (2005: 75).
Bracho	Participación	De acuerdo con la corriente del “buen gobierno” se entenderá la participación como la actividad que busca la eficiencia del gobierno a través de la incorporación de la sociedad en las tareas del Estado, debido a que la participación es analizada como una condición de ejecución de la actuación del Estado, es decir, a través de la participación el Estado busca ser más eficaz en su actuación (2005).
Fadda	Participación	La participación es asumida como “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal control” (1990: 46). “la capacidad que tiene el ciudadano para incidir en la toma de decisión de las políticas públicas, en beneficio del colectivo, es decir, constituye el medio a través del cual la sociedad interviene en el proceso de planificación, ejecución y control sobre los asuntos de su interés” (Fadda, citado por Morillo y Cira (2015:61)
P. Mujica	Participación	Concibe la participación como el rol del ciudadano en cuanto participe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas; fundamentado en esta premisa (2005:16).
M. Weiner	Participación Política	(…) cualquier acción voluntaria, exitosa o no, organizada o desorganizada, episódica o continua, que emplea métodos legítimos o ilegítimos para influir en la selección de las políticas públicas o administración de los asuntos públicos y/o en la selección de los jefes políticos a cualquier nivel de gobierno (local, regional o nacional) (1989:264).
M. Merino	Participación	Participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede <i>ser parte</i> donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas (1995: 9).

Fuente: Elaboración propia.

Dichas definiciones dan cuenta de las diversas formas de concebir a la participación y lo complejo e importante que es precisar a qué se está haciendo referencia cuando se habla de participación y a qué tipo alude.

Otra taxonomía que resulta muy interesante es la planteada por Edwards Jr. D. B. y J. Klees, E. (2014), quienes clasifican a la participación en un marco tripartito, a saber: neoliberal, liberal y progresista. Aunque su investigación está orientada en el campo de la educación (artículo intitulado “Participación en el Desarrollo Internacional y la Gobernanza de Educación: Tres Perspectivas y Tres Casos de El Salvador”), la participación en cualquier ámbito

Para Edwards Jr. D. B. y J. Klees, E., la perspectiva neoliberal de la participación en la educación tiene como referente la eficiencia y la rendición de cuentas; la perspectiva liberal, también pone énfasis en el mercado pero apuesta a la intervención del Estado, “las formas liberales de participación involucran individuos, comunidades y organizaciones civiles y sociales” (2014: 109); y la perspectiva progresista critica las instituciones y

(...) entiende el empoderamiento como un proceso de cambio en el cual varias relaciones sociales, económicas y de poder político son abordadas y remplazadas con formas alternativas de organización de la sociedad. Estas formas alternativas no sólo deberían exhibir relaciones más iguales y equitativas, sino que también deberían facilitar la participación de las personas comunes en la elaboración e implementación de las decisiones y políticas que afectan sus vidas (Edwards, 2010a).

Esta clasificación hace una diferencia sustancial desde el punto de vista ideológico, desde la forma de concepción del mundo, pues afecta la razón de ser de la política y por ende de la participación en la sociedad.

Finalmente señalar la propuesta de Sánchez y del Pino (2010:39) que le da mucha fuerza al elemento social de la participación:

En síntesis, el sentido de participación comunitaria (...) es aquel que va más allá de la toma de decisiones por parte de los miembros de la comunidad, implica compromiso y responsabilidad en la misma, es aquella que involucra un proceso de aprendizaje en cuanto a la planificación, gestión, supervisión y control de los proyectos comunitarios en el marco del consenso e incorporación del colectivo. Esta definición se acerca más a la sostenida en la Conferencia de Alma Ata de 1978, en la cual se consideró que la participación comunitaria es el proceso en virtud del cual los individuos y las familias asumen responsabilidades en cuanto a su salud y bienestar propios, y los de la colectividad, y mejoran la capacidad de contribuir a su propio desarrollo económico y al comunitario (Organización Mundial de la Salud. AlmaAta, 1978).

Sin lugar a dudas, esta cita, trasciende los aspectos técnicos y teóricos metodológicos de la participación, al aludir a ese aspecto, que tiene que ver más con una razón social, del sentido de lo común, de un sentir individual y colectivo que tributa a la convivencia social y que no es otra cosa que el objeto de la política, tal como ya se ha mencionado; es un lazo, es una identificación, un querer, un sentir que lleva al participante a entender que la fuerza de lo colectivo es más que la sumas de las partes, en otras palabras, un proceso sinérgico, ya que la participación vista como un acto individual y/o egoísta, está lejos de la intencionalidad que busca la democracia participativa como un fin deseable y colectivo; no obstante la participación como un acto individual no es nada desdeñable, por el contrario, puede ser el inicio que impulse una nueva convención colectiva, si no, la búsqueda de soluciones a problemas comunitarios, de gestión y/o de gobierno.

Nadie hoy podría desdecir de la importancia de la participación en la democracia. Está claro, que lo que está en el centro del debate es el ser humano y la posibilidad de que todos tengan igualdad de oportunidades en un espacio de libertad formal y material, y la pregunta es cómo lograrlo. Hasta aquí, queda claro que la democracia participativa, es más que un frío procedimiento de elección y debe apuntar a un proceso de deliberación hacia la búsqueda del bien común (J. Cohen, B. Barber, Macpherson, otros).

1.4.- Argumentos en contra y a favor de la participación

La participación es una herramienta para el desarrollo de la democracia, en ello hay un consenso bastante amplio que incluso se puede rastrear históricamente en la antigua Grecia. No obstante, como contraparte, también existen una serie de conjeturas y elaboraciones teóricas que refieren la imposibilidad de la democracia participativa⁶:

En este mismo sentido se pronuncia Sartori cuando afirma que

(...) la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se restringe solo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea (Sartori, 1988: 151).

Es inútil engañarse: la democracia «en grande» ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones a la democracia directa –como el referéndum y la iniciativa legislativa popular- no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes (SARTORI, 1992: 27).

Existen otros argumentos los cuales se enlistan a continuación:

- La participación es lenta: los procesos de consulta y deliberación retrasan la toma de decisiones.
- La participación afecta a la democracia en tanto no todos pueden ser consultados ni los reclamos canalizados; tampoco todas las propuestas aplicables.
- Es innecesaria: no toda las personas están dispuestas e interesadas en participar; hay una tendencia a que siempre participen las mismas personas.
- La participación asamblearia tiende a ser particularista.

⁶ Para el caso venezolano ver García 2013:10 y 12

- Debilita el poder de los partidos políticos que son los garantes de la democracia⁷.
- Es costosa e ineficaz: a ser consultiva se procrastinan las decisiones de gestión lo que podría tener altos costos a la comunidad y tampoco hay garantía de que las decisiones tomadas sean pertinentes o en el mejor de los casos acertadas.
- Se puede crear confusión cuando los procesos de consulta, deliberación y toma de decisiones no están bien organizados o cuando no se cuenta con un porcentaje óptimo de participantes.
- Se fomenta el clientelismo.
- No todos los ciudadanos están formados para la participación (Vid. Jordi, 2006:25).
- No todos tienen la preparación para poder deliberar sobre algunos temas.

También Kliksberg, refiere que la participación debe hacer frente a grandes obstáculos pues no solo se enfrenta a grandes resistencias, sino también a grandes poderes, a saber:

- 1 Eficientísimo cortoplacista, es decir, la relación costo tiempo en estos procesos suele ser muy larga.
- 2 Reduccionismo economicista, es decir, la relación costo beneficio se mide solo en términos económicos.
- 3 Predominio de la organización formal, para la cual la participación de manera horizontal está vetada.
- 4 Subestimación a los pobres, Esto viene dado por el bajo nivel educativo y cultural de ciertas poblaciones donde se intentan programas sociales participativos.
- 5 El problema del poder, el asunto es que este debe ser transferido o compartido con los participantes para que estos realmente puedan tomar decisiones y gestionar (2000: 13-16).
- 6 Clientelismo. Manipulación de una comunidad para beneficio de un determinado grupo.

En palabras de Font (2001):

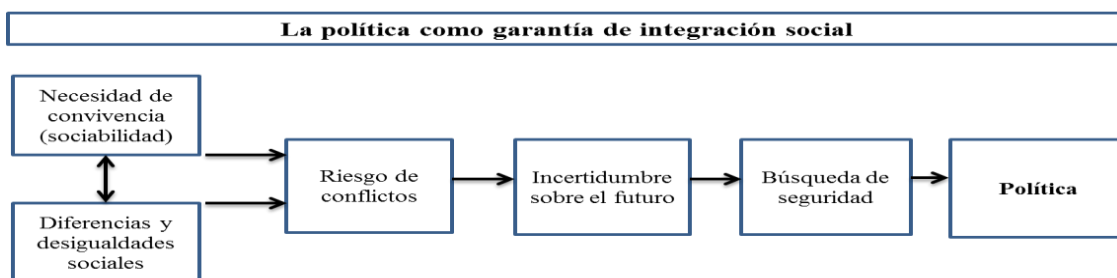
⁷ ¿Debe ser y será siempre así?

Se puede tener un escenario idílico donde existen ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a esto y una vida política intensa y estimulante, por lo tanto, el patrón o interés de participar varía de una persona a otra, producto de las desigualdades entre clases y ocupaciones, recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas.

Sin embargo, la mayor parte de las propuestas apuntan a considerar la democracia participativa como la mejor vía para alcanzar ese estado ideal y, a pesar de sus contrarios, un punto considerable a favor de esta, es la posibilidad de expandir la esfera política a través de redes extendidas hacia diferentes ámbitos de la sociedad. Es por todo ello que la política en tanto relación con el poder puede crear las condiciones necesarias y suficientes para manejar los problemas que se plantean en la sociedad de manera colectiva, para lo que es indispensable un alto nivel de organización y sincronización a nivel institucional y de las estructuras societales, es pues en este terreno dónde la democracia participativa lucha por abrirse un espacio y cuyas barreras no le están resultando fácil de derrumbar, comenzando por profundizar en los niveles de participación: información, formación, consulta, gestión (cogestión, autogestión).

FIGURA 5

DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA



Fuente: J. S. Vallés (2000: 19)

En suma, la participación es buena porque: da legitimidad a la democracia, resultan más eficaces algunos procesos administrativos, incorpora al ciudadano en procesos colectivos, se fomenta la igualdad y la inclusión.

Hoy se busca acercar más la democracia a los ciudadanos y para ello se propone como alternativa la democracia participativa. Sin embargo, no resulta fácil establecer los mecanismos para su concretización teniendo que enfrentar uno de sus mayores obstáculos que son las grandes dimensiones de la sociedad actual y los sucesivos cambios en el orden internacional.

Las razones por las cuales hoy se demanda mayor participación, pasa necesariamente por un análisis multifactorial, no obstante, está claro que los mecanismos institucionales de la democracia representativa fueron pensados y concebidos para realidades distintas a la actual; el ámbito de la política ha crecido, aparecen nuevos temas en la agenda que antes se hubieran considerado irrelevantes (delitos ambientales, igualdad de género...) nuevos temas sociales o tecnológicos (familias monoparentales, regulación de Internet o del uso de las biotecnologías). De manera que la política ha visto ampliado su campo de actuación dando lugar a una creciente dificultad de canalizar las demandas de la sociedad. Con lo cual, ello no significa que el aumento de la participación resuelva las preguntas abiertas en cuanto a la representación se refiere, tema que se cree permanecerá en un debate abierto durante un tiempo prolongado.

La democracia participativa plantea bondades entre las que se encuentra, que en la medida en que hay ciudadanos más activos en política: aportan más información a la toma de decisiones, están más informados y en constante formación, mayor contraloría social, se expanden los espacios de la política más allá del Estado, entre otras (Vid. Maiz 2003), se legitiman los políticos y las instituciones, mayor eficiencia en los procesos de la administración pública, se erige una nueva ciudadanía comprometida con procesos colectivos que suman al “bien común”, se fortalece la democracia.

La participación ciudadana busca que los gobiernos se democraticen, mediante mecanismos de participación ciudadana como: la información, consultan y participación activa, con los cuales se busca una transformación social mediante las siguientes estrategias: 1) Políticas públicas de mayor calidad. 2) Legitimidad de las instituciones. 3) Ciudadanía activa (Guillén A., et al., 2009: 183-184)

Mayor participación en la democracia implica necesariamente la creación de nuevas relaciones primeramente entre los ciudadanos y también entre los ciudadanos y las instituciones, el Estado:

La democracia participativa debería apoyarse en la generación de consensos sobre las reivindicaciones de los derechos ciudadanos, en la práctica de la deliberación, en la búsqueda de la construcción de relaciones horizontales entre los ciudadanos y el Estado. García Guadilla la entiende como “un espacio político autónomo que sirve para el fortalecimiento de la propia sociedad y para la transformación del Estado a través de la democratización de la sociedad política” (García Guadilla 2006, p.38).

Más allá de este breve repaso teórico, necesario por demás, es importante señalar que el debate democracia representativa versus democracia participativa, tiene plena vigencia y cada día son más los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales e incluso partidos políticos, que se suman a la demanda de más participación en la democracia⁸ (Narayan, Deepa, et al., (2000); Rocío Canoudas (Comp.) (2006); CEPAL (2001, 2006), J. Pearce (2010), B. Goldfrank (2013), E. Ganuza y E. Alvarez (2003), De Souza (2003), entre otros).

1.5.- Las instituciones internacionales y la participación

La Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de su informe sobre desarrollo humano, en 2002, señala que “Sería un error equiparar la democracia con la celebración de elecciones regulares... La participación implica tomar parte en proceso deliberativos....las instituciones y los procesos que son esenciales para cualquier democracia deben incluir la participación de todos los miembros de la sociedad...” (2002: 54-55).

⁸ Planteado así, en términos dicotómicos, pareciera que democracia representativa y democracia participativas son especies diferentes de un mismo género; lo cierto es que en el debate liberal del siglo XVII, parte de los elementos de discusión se centraban en la cualidad y cuantificación de la participación, hecho sobre el cual se ahondará detalladamente en el marco referencial.

El Banco Mundial (BM) también se suscribe al discurso de la participación, así en 1996 publica un informe sobre su importancia haciendo énfasis en la eficacia en la ejecución de los proyectos: "la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión".

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1996, establece el marco de referencia para la modernización del Estado, declarando al fortalecimiento de la sociedad civil como el aspecto más esencial para ese logro, pues ambos se complementan, señalando así: “no hay Estado eficiente con una sociedad civil débil”.

También la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de ese mismo año, aporta una definición sobre participación ciudadana que denota un alto compromiso, a saber:

Art. 2. A los efectos de la presente Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

Art.3.- La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

Nótese en el artículo 3, el hecho de señalar que la participación complementa a la representación, no es que son cosas diferentes, según la carta; pues bien, esta es la forma en se concibe la participación en algunos espacios institucionales.

Por otro lado, a estas posiciones institucionales se les acusa de instrumentales, pues no buscan la transformación de la ciudadanía, sino hacer más eficiente la implementación de algunos proyectos (Blas & Ibarra, 2006: 11).

También desde el discurso, el “republicanismo” y los movimientos antiglobalización, reclaman para sí la participación, como el medio necesario para superar los problemas del mundo actual.

Para finalizar esta parte, los trabajos de Kliksberg (2000) abordan el tema de la pobreza, de la democracia y de la participación desde hace más de dos décadas, reconociendo que se bien la participación ciudadana tiene debilidades y obstáculos que afrontar, se ha podido comprobar que los proyectos con alta participación de las comunidades son efectivos, y que la participación se ha convertido en un tema recurrente del siglo XXI:

La participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral. Desde amplios sectores se planteó con toda frecuencia como un derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región. También tuvo continuamente una legitimidad política. Es una vía afín con la propuesta histórica libertaria de los padres de las naciones de la región, y con el apego consistente de la misma al ideal democrático. Ahora se agrega a dichas legitimidades otra de carácter diferente, que no excluye las anteriores sino se suma a ellas. La participación tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. Ello pone la discusión sobre la participación en un encuadre diferente al de décadas anteriores. No se trata de una discusión entre utópicos y

antiutóicos, sino de poner al servicio de los severos problemas sociales que hoy agobian a buena parte de la población, los instrumentos más efectivos, y allí aparece la participación, no como "imposición de algún sector, sino como oportunidad".

1.6.- El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil)

El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), se convirtió en un caso emblemático de participación y referente obligado para la región, cuando en 1988, 36 ayuntamientos con el partido de los trabajadores y otras coaliciones de izquierda logran la victoria e impulsan el presupuesto participativo, que no fue otra cosa que aperturar el proceso de redistribución de los fondos públicos través de la organización comunitaria y que estas pudieran decidir qué hacer con base a los problemas de la comunidad.

La experiencia en principio muy criticada por la imposibilidad de consulta a la población en general, pero luego de varios años de experiencias y trabajo constante, lo que en un principio fue dirigido a una población de 1.300.000 habitantes ya para 1995, se estimaba una participación de 100.000 personas vinculadas a las actividades del presupuesto participativo.

La experiencia de Porto Alegre sirvió para impulsar el ejercicio del presupuesto participativo en otros países, así fue el caso de Uruguay en Montevideo 1990, Argentina (Rosario y Córdoba), por ejemplo; encontrándose además otras experiencias de presupuesto participativo fuera de la región, a saber: India (Kerala y Bengala), Canadá (Toronto), España (Córdoba, Puente Genil, Rubí, entre otras), Portugal (Palmela), entre otras.

1.7.- Sobre las políticas públicas

1.7.1.- Definición.

Las palabras políticas públicas y gestión pública, son categorías de análisis que tienen una fuerte carga conceptual e incluso, como tantas otras, suelen emplearse de modos distintos

según la corriente de pensamiento y que tratándose de la gestión de políticas públicas de los CC, es necesario aclarar.

Normalmente se asocia las políticas públicas a acciones de gobierno (Dye (2008), Oszlak y O'Donnell (1981), pero pocas veces el CC, se ve y se siente como una instancia para el ejercicio directo de la soberanía popular, esto es, como una instancia de gobierno (Vid. Art. 1, Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

Harold Laswell se le reconoce como pionero en la definición de la política pública:

(...) define en los años cincuenta a la política pública como: “...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos”, veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: “*el conocimiento **del** proceso de decisión y el conocimiento **en** el proceso de decisión*”. Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre **ciencia para comprender** (conocimiento del proceso de decisión) y **ciencia para decidir** (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el *policy studies* (estudios de políticas) y el *policy analysis* (análisis de políticas).

A continuación, algunas definiciones sobre políticas públicas:

CUADRO N° 11

DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autor	Año	Definición de políticas públicas.
Oszlak y O'Donnell	1981	“...las políticas estatales (o públicas) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil ” (N/n).
Meny, Ives y J. C. Thoenig	1992	“las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (pp. 89-90).
Aguilar Villanueva	1996	Una política pública es «en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce».
Lahera, Parada E.	2004	Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (N/n).
Thomas Dye	2002	Señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer.
Aguilar	2003a	Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Pp. 25).
Aguilar Astorga y Lima Facio	2009	Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.
Canto Chac M.	2002	Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (N/n).

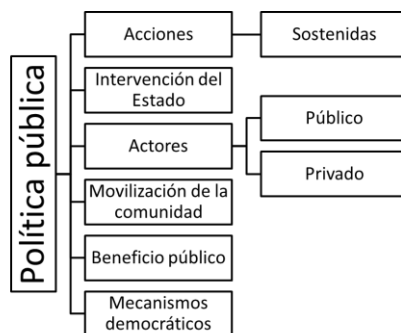
Fuente: Elaboración propia.

Podrían enumerarse otras tantas definiciones, pero que lo central acá es destacar los elementos de coincidencia que nos permitan acercar la definición de políticas públicas en el marco de los CC, pues se encuentra que ninguna de ellas se muestra plenamente satisfactoria para el caso en estudio.

De todos los conceptos anteriores, destacamos los siguientes aspectos:

FIGURA 6

ASPECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia

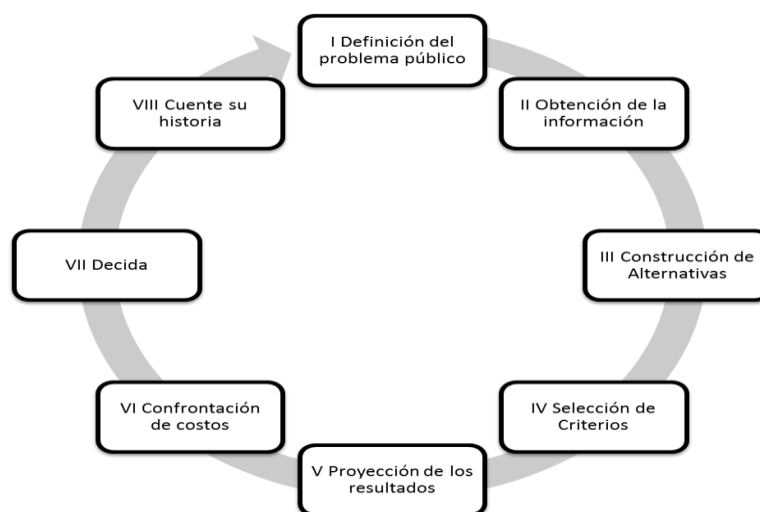
Especial atención merece la definición de Canto Chac M. pues señala que la toma de decisiones son por mecanismos democráticos y con la participación de la sociedad, no así en las otras definiciones, donde se podría asumir la política pública como una decisión unilateral por parte del Estado o el Gobierno, según sea el caso, sin la necesaria participación de la sociedad o de la comunidad organizada. Aunque Lahera también habla de la participación frecuente de la sociedad, pero no es una condición *sine qua non*. Es pues la participación de la sociedad un elemento distintivo que sirve a la presente investigación, especialmente si la política pública, surge desde el CC, ya que como se señaló anteriormente el CC es por definición una instancia de gobierno comunitario.

1.7.2.- El ciclo o fases de las políticas públicas.

Toda política pública debe ser diseñada, ejecutada y evaluada, pero ¿cómo llegar a ello?, Astorga y Lima (2009) basados en Eugene Bardach, proponen un modelo sencillo y pedagógico, que puede resultar muy útil.

FIGURA N° 7

Ocho pasos para el análisis de políticas públicas



Fuente: Elaboración Astorga y Lima con base a Bardach Eugene, "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas". CIDE; México, 1998

Lo anterior se trae a colación de manera informativa y referencial, no obstante no se ahondará en ello, pues se considera que el enfoque que se dará está orientado a la percepción y visualización de cómo se generan las políticas públicas desde los espacios de los CC.

1.8.- Estudio sobre los Consejos Comunales

Los Consejos Comunales surgen con fuerza en el año 2006, desde entonces ha existido un creciente interés por su estudio; un sinnúmero de artículos de opinión, y a partir de 2009 comienzan los estudios más sistemáticos bajo métodos científicos.

El tema aquí propuesto como trabajo de investigación es transversalizado por diversas ciencias, a saber: estudios jurídicos, ciencia política, sociología, psicología social, administrativas y contables, por lo que los antecedentes de estudios se enfocan a los más afines a la investigación. Así se encuentran los trabajos del Centro Gumilla (2008, 2009) que son de carácter exploratorio; PROVEA (2009) se centra en los derechos humanos; estudios corte cualitativos enfocados en práctica, logros e insuficiencias de la participación en los CC (Centeno, 2011; Evans, 2009; García, 2007, 2008); la descentralización del Estado y los CC, así como la autonomía en su funcionamiento (López, 2007b; García, 2008; Centeno, 2011).

Machado (2008 y 2009), investigador del Centro Gumilla, es uno de los investigadores que comienza a trabajar el tema de los CC de manera estructurada, empleando procesos que de carácter científico, siendo uno de los pioneros en analizar esta organización social con un enfoque procedimental. Entre los resultados arrojados por la investigación referenciada se encontró que:

- 1 Las bondades o deficiencias de los CC, está atravesada por las opciones políticas de los entrevistados, lo que dificulta una real valoración de los CC,
- 2 Los procesos comunicativos en el trabajo social son complejos, demandan actitudes y destrezas técnicas que en muchos de los casos están ausentes, en el mundo popular. Lo cual, se convierte en factor obstaculizador del trabajo de los CC.
- 3 Las dificultades de relaciones internas y del CC con la comunidad, hacen magnificar problemas sencillos o se forman juicios deformados por la falta de una comunicación deficiente o distorsionada.
- 4 Muchos escollos que se presentan en los CC, pudieran superarse fácilmente o no presentarse si los que participan en estas instancias tuvieran herramientas que les permitieran una actitud comunicacional afirmativa entre las personas que conforman las vocerías en los CC y con la comunidad.
- 5 Los CC no son una herramienta mágica ni los que se comprometen en ellos son los hace-lo-todo, es imperante estimular cada vez más que las comunidades se involucren de manera abiertamente decidida en los procesos organizativos a través de la mediciones organizativas que le sean más propicias.

- 6 Dentro de las herramientas necesarias de formación se encuentran: el tema comunicacional en el trabajo comunitario, tanto desde una perspectiva actitudinal como de manejo de herramientas prácticas; ejercicio y fortalecimiento de los liderazgos comunitarios; contraloría comunitaria; manejo asertivo de conflictos; manejos de procesos administrativos básicos.
- 7 El mantenimiento de la independencia de los Consejos Comunales es vital para su funcionamiento eficiente con base en las necesidades y demandas reales de la población. Garantizar que los Consejos Comunales respondan en lo esencial a las dinámicas comunitarias es garantizar su permanencia en el tiempo.

Este estudio fue abordado metodológicamente bajo un enfoque cuantitativo a pesar de que se señala que importa ver la perspectiva del propio consejo comunal no deja mucho espacio en la formulación de sus entrevistas y siendo uno de los estudios pioneros en el tema fue de carácter exploratorio⁹.

Por otro lado López M. (2011), desarrolla un interesante trabajo donde analiza las diversas percepciones sobre la participación en Venezuela, logros y debilidades, desde el año 2006 hasta el 2009, elaborando entrevistas y utilizando los trabajos procesados del Centro Gumilla, es uno de los trabajos pioneros bajo metodología cualitativa.

Por otro lado García Guadilla (2006, 2007, 2011), en relación a los CC, se enfoca en el tema de la contraloría social, y en el alcance y límites que estos tienen centrándose en la dualidad de los CC como espacios de democratización o instancias clientelares, desde el punto de vista metodológico, se basó en datos primarios, entrevistas semiestructuradas y la observación participante.

Golfrank refiere dos perspectivas en el estudio de los CC, la primera las que ven en ellos un gran potencial para la democracia participativa (2011: 45) pero que no se muestran optimistas pues no los ven capaces de cubrir las expectativas democratizadoras (López Maya, 2008;

⁹ Siete años después de iniciados los estudios sobre CC se encuentran una gran cantidad de trabajos y estudios tanto a nivel de pregrado como de posgrado, encontrándose muchos de ellos en la llamada “zona gris del conocimiento”, al no haber concretado su publicación y aval de la comunidad científica.

Smilde, 2009) y los otros que aunque reconocen las debilidades y hacen alguna críticas, si ven en los CC un proceso esperanzador (Díaz, 2007; Ellner, 2009; López Valladares, 2008; Irazábal y Foley, 2010; Machado, 2009^a).

La segunda perspectiva, ve los CC como instrumentos de gobierno bajo el liderazgo de Chávez (en su momento) (Rangel, 2005; 2010; Morales et al., 2006; Canache, 2007; Lovera, 2008; García-Guadilla, 2007; Ferrer et al., 2009; Vázquez, 2010); que no solo responden a los intereses del gobierno sino que también usurpan las funciones de los gobiernos locales y por lo tanto afectan la representatividad democrática, a tal punto que Rangel llega a decir incluso que la creación de los CC representa “el hundimiento del sistema democrático” (2010: 87).

Por lo anterior, señala Golfrank (2011: 52) lo complejo que puede ser valorar la pertinencia o no de ambas perspectivas en tanto que: existen miles de CC con experiencias diversas, dentro de cada CC hay percepciones distintas respecto a los objetivos del CC, y finalmente, la falta de datos oficiales sobre número total de CC y montos financiados.

López Maya por otro lado destaca la importancia del proceso de participación y como este ahora forma parte de la cultura política venezolana:

Cinco años de investigación de campo, observando, practicando, participando y realizando encuestas cuantitativas y cualitativas nos han permitido constatar el profundo arraigo que hoy tiene el principio de la participación en Venezuela (...) El régimen participativo, para decirlo así, llegó para quedarse. No obstante, este mismo seguimiento ha puesto de relieve incontables dificultades y desafíos (2011: 113).

Agrega la autora además que “los principios de la representación y la participación son complementarios y de ningún modo excluyentes” (Ídem), no obstante, este es un punto de intenso debate. Finaliza López M. su trabajo, haciendo una reflexión muy importante y que merece la pena citar textualmente:

Será aprendiendo de nuestras experiencias mismas y avanzando en la reflexión sobre la calidad y pertinencia de la participación en los

diferentes ámbitos de la vida personal, comunitaria y de nuestro país como podemos tener más claro las bondades y límites de las prácticas participativas (2011: 116).

Puerta M (2012), en su estudio inicia haciendo un reconocimiento sobre el desarrollo de las prácticas democráticas en los CC, para luego identificar el proceso de gestión de los Consejos Comunales y su caracterización, en esta primera fase de la investigación logra avances de tipo descriptivos y documental.

Más recientemente, estudios de casos sobre los CC, son cada vez, más frecuentes, por ejemplo la investigación de Olivar M. (2015), la cual realizó un estudio descriptivo sobre el alcance de la participación en la gestión de los Consejos Comunales de la parroquia Coquivacoa del Municipio Maracaibo en el estado Zulia. En su investigación se evidencia:

(...) que los alcances de la participación está estrechamente vinculado a la fase del ciclo comunal (gestión), pasando de una participación consultiva e instrumental, hasta llegar a niveles de decisión y ejecución. Se concluye que la participación en la gestión de dichos consejos, requiere de mayor protagonismo de los vecinos de estas comunidades donde están conformados, en pro de satisfacer las necesidades colectivas (pág. 57).

Otro estudio, igualmente documental, y de caso, pero bajo un modelo epistemológico cualitativo, es presentado por Sánchez M. (2016), el cual busca interpretar el fenómeno social en los procesos participativos de los CC, del Municipio Valencia, Libertador y Naguanagua del Estado Carabobo; llegando a la conclusión de que “el éxito de la participación ciudadana en estas organizaciones depende de la formación, grado de compromiso, trabajo en equipo, sentido de pertenencia, responsabilidad y la comunicación desde su cosmovisión cultural” (Pág. 59).

En una línea más teórica Pinho De Oliveira (2016) da a conocer los aspectos de la gerencia social que actúan a favor de los CC; es un trabajo que destaca las bondades de la gestión social

vista como un canal para la superación de la pobreza y generar cambios sociales, pero que además requiere “afianzar los lazos comunitarios” (p. 12). Considera además, algunos elementos claves para la gestión social, a saber: conformación y formación de grupos de base, el reconocimiento como personas integrales, el diagnóstico, la participación comunitaria, la planeación estratégica, el trabajo en equipo y el liderazgo (Ídem pág. 12-15).

Los trabajos referenciados tienen puntos de coincidencia y disímiles, pero cada esfuerzo de construcción y de intentar comprender el ejercicio de la participación, y más, de profundización de la democracia, afianzan el camino hacia la consolidación de la democracia, pero ya no como un modelo único o patrón unívoco, sino que corresponde a realidades y contextos particulares y que por lo tanto sus mecanismos de funcionamiento y resolución de conflictos son variados, esto es, no hay un punto de llegada exclusivo, es más bien un camino en construcción.

1.9.- Marco jurídico para el ejercicio de la democracia participativa en Venezuela a través de los Consejos Comunales.

1.9.1.- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999 (CRBV)

Desde el inicio del primer período de gobierno del Presidente Hugo Chávez y especialmente a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en 1999, se inicia en Venezuela un proceso de cambio político, que abarca todos los ámbitos estructurales para la transformación del modelo de Estado que se desarrolló durante la llamada IV República, con la intención de trascender el modelo capitalista dependiente, así fue plasmado en los diferentes planes de la nación (2001-2007; 2007-2013; 2013-2017).

La Constitución Nacional en su carácter de máxima ley, estableció los principios fundamentales del nuevo modelo político y social, así el artículo 2 de la Carta Magna, señala:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Mientras la Constitución de 1961 señalaba que la soberanía residía en el pueblo y la ejercía directamente mediante el sufragio, en contraposición, la Constitución de 1999 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 (CRBV. Art. 5).

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

1.9.1.1. - Instancias de participación en el marco constitucional

Normativamente, la participación ciudadana se expresa en la Constitución de 1999, en los siguientes términos:

- a) **Municipal:** Alcaldías, Concejo Municipal, Consejos Locales de Planificación Pública, Juntas Parroquiales (CRBV, Art. 168, 173, 178).
- b) **Estadal:** Gobernaciones, Consejo legislativo, Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Art. 166 C RBV).
- c) **Nacional:** Asamblea Nacional (Art. 187 C RBV).

Cada forma de participación queda expresamente en la Constitución en diversos artículos tal como se señala a continuación:

- 1 En las políticas de salud (Art. 83 CRBV).
- 2 En seguridad social (Art. 86 CRBV).
- 3 En educación ciudadana (Art. 102 CRBV).
- 4 En la vida política, civil y comunitaria (Art. 132 CRBV).
- 5 En el manejo de la administración pública (Art. 141 CRBV).
- 6 Iniciativa legislativa (Art. 204 y 205 CRBV).
 - Consulta popular en asuntos de interés de los Estados (Art. 206 CRBV).
 - Consulta popular sobre proyectos de leyes (Art. 211 CRBV).
7. En el sistema de Justicia (Art. 253 CRBV).
 - En la selección de jueces, jueces de paz y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (Art. 255 y 264 CRBV).
 - En el Comité de Postulaciones Judiciales (Art. 270 CRBV).
8. En el Comité de Evaluaciones del Poder Ciudadano (Art. 279 CRBV).
9. En el Poder Electoral (Art. 294 y 295 CRBV).
10. En lo constitucional el ciudadano debe colaborar en el restablecimiento de la vigencia de la Constitución (Art. 233 CRBV).
 - En materia de enmienda constitucional (Art. 341 CRBV).
 - En la reforma constitucional (Art. 342 CRBV).
 - Para convocar la Asamblea Nacional Constituyente (Art. 347 CRBV).
 - Para desconocer cualquier régimen autoritario y violador de los derechos humanos (Art. 350 CRBV).
11. La participación de los pueblos indígenas se ha reservado en un capítulo de la Constitución (Capítulo VIII).
12. La participación ciudadana en este nivel, se contempla en el artículo 184 para que los Estados y Municipios "descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos".

La organización y participación comunitaria en sus diversas formas: Consejos Comunales, mesas técnicas de agua, mesas técnicas de energía, empresas de propiedad social directa e indirecta, empresas de propiedad familiar, cooperativas y las comunas, son mecanismos mediante los cuales pretende expresarse la democracia participativa en Venezuela. (López M. 2011; García Guadilla, 2006; J. Machado, 2008a, 2008b).

Por otro lado, la Asamblea Nacional, creó y aprobó en el 2010 una serie de leyes llamadas “leyes del poder popular”, a saber: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular y Ley Orgánica de las Comunas, entre otras. No obstante, este cuadro de leyes fue objeto de múltiples objeciones al considerar que era violatoria de la Constitución al introducir en su texto la palabra socialismo y al aprobar un marco jurídico el cual fue de hecho rechazado en el referéndum constitucional de 2007 (J. M. Casal, 2013: 73-79).

De especial mención la aprobación, de junio 2012, del decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones, instrumento legal mediante el cual se establece la obligación del Estado representado por el Poder Público Nacional, Estatal y Municipal de transferir paulatinamente a las distintas instancias y formas de organización del poder popular una serie de competencias reservadas hasta los momentos solo al gobierno nacional, a las gobernaciones y alcaldías, de acuerdo con la instancia territorial a que se refiriera.

El artículo 1 del mencionado decreto con rango y fuerza de ley establece:

El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, al pueblo organizado, el cual la asumirá mediante la gestión de Empresas Comunales de Propiedad Social de servicios y socio productivas, o de las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades,

legítimamente reconocidas, que se adecuen a lo establecido en el presente Decreto Ley y su objeto, generando las condiciones necesarias para el ejercicio de la democracia participativa y la prestación y gestión eficaz, eficiente, sustentable y sostenible de los bienes, servicios y recursos destinados a satisfacer las necesidades colectivas.

Siguiendo el principio de jerarquización de la norma jurídica, a continuación se plasman el conjunto de principios constitucionales, leyes orgánicas, leyes especiales, decretos leyes, reglamentos y resoluciones administrativas, que conforman actualmente el marco jurídico sobre el cual se sustenta el poder popular.

1.10.- Normativa legal vigente

- 1.- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- 2.- Ley Orgánica de Consejos Comunales (2009).
- 3.- Ley Orgánica de las Comunas (2010).
- 4.- Ley Orgánica del Poder Popular (2010).
- 5.- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010).
- 6.- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010).
- 7.- Ley Orgánica de Contraloría Social (2010).
- 8.- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010).
- 9.- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (2012).
- 10.- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010).
- 11.- Ley Orgánica de la Administración Pública (2008).
- 12.- Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (2003).
- 13.- Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (2003).
- 14.- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Control Fiscal (2001).
- 15.- Decreto con rango y fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el acceso a los Bienes y Servicios (2008).

- 16.- Decreto con rango y fuerza de Ley de crédito para el sector agrario (2008).
 - 17.- Decreto con rango y fuerza de Ley de Salud Agrícola Integral (2008).
 - 18.- Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaría (2008).
 - 19.- Decreto con rango y fuerza de Ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de producción social (2008).
 - 20.- Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos (2008).
 - 21.- Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2008).
 - 22.- Decreto con rango y fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Habitación (2008).
 - 23.- Decreto con rango y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas (2008).
- Entre otras.

Este balance general sobre las normas que impulsan y afianzan la democracia participativa da cuenta de la importancia, que da la CRBV al nuevo sistema político que pretende materializar. Muchas de estas leyes aún no poseen reglamentos, como el caso de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, otras poseen algunas contradicciones técnicas como la Ley Orgánica de Comunas específicamente en el proceso de elección de los voceros y aun en la compleja estructura de su organización, otras de difícil operacionalización o más bien seguimiento y control de los procesos de denuncias como el caso de la Ley de Contraloría Social, por solo mencionar algunas de las debilidades que se presentan en la aplicación de las leyes. Sin embargo, hay otro balance más optimista en el sentido de que hay avances evidentes en las múltiples formas de organización de las comunidades o también llamadas organizaciones de base, por ejemplo, además de los Consejos Comunales, las organizaciones de intercambio solidario, de trueque, de grupos agroecológicos, entre otras, han encontrado en estas leyes un marco jurídico que las respaldan le dan legitimidad y potencian su capacidad operativa al ver la posibilidad ejecutar proyectos con financiamiento público sea retornable o no.

1.11.- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009)

El marco jurídico para el impulso del poder popular ha hecho especial énfasis en los Consejos Comunales (CC) como forma de organización comunitaria de base, por lo que resulta especialmente importante conocer, qué son los CC, cómo están estructurados y cómo funcionan; en relación al funcionamiento es importante conocer el marco legal y las herramientas asignadas en ley para el proceso de gestión organización y funcionamiento de estos.

1.11.1.- ¿Qué son los Consejos Comunales?

Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) artículo 2:

Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son **instancias 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** y 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 (S/n)

De esta definición se desprenden varios conceptos esenciales para el desarrollo del presente trabajo, a saber: participación, articulación, integración, gobierno comunitario, gestión y políticas públicas¹⁰, los cuales será desarrollados progresivamente según el marco jurídico del poder popular.

1.11.2.- Estructura del consejo Comunal

10 No será abordado el tema de la “construcción del nuevo modelo de sociedad socialista”, si es constitucional o no, no porque no sea importante sino por considerar que desvía la atención de nuestro problema y porque hay suficientes estudios jurídicos que se han ocupado del tema; por otro lado el presente trabajo parte del proceso de participación ciudadana como algo deseable, necesario y plausible para el ejercicio de la democracia. Vid. Villegas 2012: 436)

Basados en el artículo 19 de la LOCC la estructura del consejo comunal es la siguiente: Asamblea de Ciudadanos, Colectivo de Coordinación Comunitaria, Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y Unidad de Contraloría Social.

FIGURA N° 8

Estructura del Consejo comunal



Fuente: Elaboración propia, a partir del Art. 19 LOCC.

1.11.3.- Funciones del consejo Comunal

De cada una de esas unidades interesa destacar algunos puntos relacionados con los procesos de gestión y planificación, a saber:

CUADRO N° 12

FUNCIONES INHERENTES AL PROCESO DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL CONSEJO COMUNAL				
Asamblea de ciudadanos	Colectivo de Coordinación Comunitaria	Unidad Ejecutiva	Unidad Administrativa y Financiera comunitaria	Unidad de Contraloría Social
Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral (Art. 23:5)				
Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal (Art. 23: 6)	Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral (Art. 25:7)	Coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad de Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad (Art. 29:3).		Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes

				del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal (Art. 34: 2).
Aprobar proyectos comunitarios (Art. 23:7)	Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del plan comunitario de desarrollo integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar (art. 25:2).	Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad (art. 29:9).	Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos (Art. 31:3).	
Evaluar la gestión de cada una de las unidades (Art. 23:8)				Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del consejo comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas (Art. 34:6).
Designar a los voceros del consejo comunal para las distintas instancias de participación popular y gestión de políticas públicas (Art. 28:10)	Presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos para la formulación de políticas públicas (Art. 25:4)	Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público (Art. 29:6).	Apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía social, popular y alternativa (Art. 25: 6).	
	Elaborar propuestas de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos (Art. 25:11)		Presentar y gestionar ante el colectivo de coordinación comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas (Art. 31:13).	

Fuente: Elaboración propia.

1.11.4.- Otras definiciones importantes en la LOCC

También es importante resaltar algunas definiciones basadas en la LOCC. A saber:

CUADRO N° 13

DEFINICIONES BASADAS EN LA LOCC		
Organizaciones comunitarias:	Son las organizaciones que existen o pueden existir en el seno de las comunidades y agrupan un conjunto de personas con base a objetivos e intereses comunes, para desarrollar actividades propias en el área que les ocupa.	Artículo 4:4
Proyectos comunitarios:	Es el conjunto de actividades concretas orientadas a lograr uno o varios objetivos, para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de las comunidades. Los proyectos deben contar con una programación de acciones determinadas en el tiempo, los recursos, los responsables y los resultados esperados.	Artículo 4:7
Plan comunitario de desarrollo	Es el documento técnico que identifica las	Artículo 4:9.

integral:	potencialidades y limitaciones, las prioridades y los proyectos comunitarios que orientarán al logro del desarrollo integral de la comunidad.	
Gestión:	Son las acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos y metas, aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de cada una de las unidades de trabajo que integran el consejo comunal.	Artículo 4:10.

Fuente: Elaboración propia

Hasta aquí se puede observar cómo se va tejiendo el proceso de funcionamiento de un CC desde el punto de vista de la planificación y de la gestión, según lo establecido en su propio marco jurídico.

1.11.5.- El Ciclo Comunal

Por su parte, el ciclo comunal también amerita especial atención puesto que es una herramienta añadida a la actual LOCC (2009), que no se encontraba en la Ley de los Consejos Comunales del 2006, y que le da contenido organizativo al proceso de planificación participativa, creando un capítulo (V) definido como **Ciclo Comunal Como Proceso de Participación Popular:**

Artículo 44. El ciclo comunal en el marco de las actuaciones de los consejos comunales, es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad.

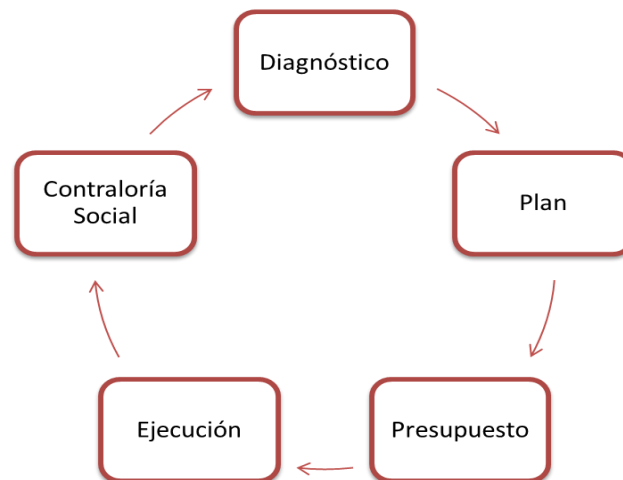
Se concreta como una expresión del poder popular, a través de la realización de cinco fases: **diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social** (S/n).

La propia ley define el ciclo comunal como un proceso que inicia en un diagnóstico, vale decir que ese ciclo comunal equivale al ciclo de un proyecto pero esta vez de aplicación general a

todo lo planificado por el CC. Este punto se conecta con el ejercicio de la planificación y por ende con la gestión de las políticas públicas dentro de los CC.

FIGURA N° 9

Ciclo del poder comunal



CAPITULO II

METODOLOGÍA

2.1.- La naturaleza de la realidad social

Al abordar el estudio de una organización social, cualquiera que esta sea, el investigador se encuentra con que su naturaleza es cambiante, no es homogénea, es multifactorial, compleja y diferenciada. Empero, no es este un problema reciente, pues ha ocupado un amplio espacio en la construcción epistemológica en las ciencias sociales, pues frente a los paradigmas dominantes (léase: positivismo, neo-positivismo, estructural funcionalismo) coexisten otros modelos que intentan dar respuestas también a los problemas de la humanidad pero ya desde una perspectiva más humanista y solidaria, siguiendo Boaventura de Sousa (2003: 2) “la ciencia es para nosotros un ejercicio de ciudadanía y de solidaridad, promoviendo así la reinención de la emancipación social”.

La pluralidad de conocimientos es hoy un hecho inobjetable que ha puesto en jaque al paradigma dominante de la ciencia moderna, tal como se conoce en occidente. De allí que el enfoque cualitativo busca establecer procesos investigativos ya no procedimentales, sino que estos se construyen en el intercambio, desde condiciones históricas y culturales determinadas (Márquez, 2008: 394, 395).

Las perspectivas cualitativas no son de reciente data pues como señala Quiroz y Morgan:

Desde Heráclito, pasando por el empirismo inglés, hasta la fenomenología de Husserl y el neo positivismo de Popper, la historia del pensamiento ha opuesto, continuamente, a los que privilegian el conocimiento de los hechos contra los que, desconfiando de los fenómenos en sí mismos, buscan afirmarse en las relaciones -ya sea de causalidad o de sentido- que, desde fuera de los mismos fenómenos, son los que entregarían la verdadera clave de la realidad. Esta segunda línea la ha recorrido Platón, pasando por Kant y Hegel, Hasta algunas vertientes del existencialismo (1987: 2).

La práctica de acercamiento al conocimiento a través de la experiencia también formó parte del trabajo de Gramsci y su extendida obra filosófica:

(...) la organicidad de pensamiento y la solidez cultural podían lograrse solamente si entre los intelectuales y los simples hubiera existido la misma unidad que debe darse entre la teoría y la práctica, si los intelectuales hubiesen sido intelectuales orgánicamente pertenecientes a esas masas, si hubiesen elaborado y dado coherencia a los principios y problemas que éstas planteaban con su actividad, constituyendo así un bloque cultural y social. Tratábase, pues, de la misma cuestión señalada: un movimiento filosófico es tal cuando se aplica a desarrollar una cultura filosófica para grupos restringidos de intelectuales o, al contrario, sólo es tal cuando, en el trabajo de elaboración de un pensamiento superior al sentido común y científicamente coherente, no se olvida jamás de mantener el contacto con los "simples" y, antes bien, halla en dicho contacto la fuente de los problemas que estudiar y resolver. Sólo mediante este contacto una filosofía deviene "histórica" se depura de los elementos intelectualistas de naturaleza individual y se hace "vida" (1975: 13).

Para Gramsci no significa que el conocimiento corriente o el sentido común genere teoría por sí solo, pues este para ser tal debe ser sometido a un proceso crítico y reflexivo, y es este el punto del cual parte esta propuesta de investigación.

Ahora bien, resulta complejo establecer o definir un sistema de gestión de un Consejo Comunal por cuanto los equipos o la estructura de cada organización no necesariamente se encuentra cohesionada o bien por intereses comunes o bien por un plan de trabajo. Tampoco resulta conveniente medir niveles de gestión empleando indicadores propios de empresas según lo señalan las teorías clásicas y aún las reformadoras. Tampoco cuentan estas organizaciones con presupuestos ordinarios o propios¹¹ que le permitan funcionar de manera sistemática en condiciones ideales. Aunado al hecho de que gran parte de los estudios abordados sobre los Consejos Comunales se han elaborado, en su mayoría desde la perspectiva normativa, como bien refiere Boaventura de Sousa (2010), “No es fácil analizar procesos sociales, políticos y culturales nuevos o novedosos porque es grande el riesgo de someterlos a cuadros analíticos y conceptuales viejos, incapaces de captar la novedad”. Y más, la tentación no es poca.

Por todo lo anterior, se ha considerado que como proceso para la producción de conocimiento, el tema de la participación, gestión y políticas públicas desde los CC's, se asume como algo dinámico, cambiante e indefinido, por lo que la relación de intercambio de saberes desde ambas pre-configuraciones vale como propuesta para la producción de conocimiento, pues esta es una realidad que cada CC vive subjetivamente, temporalmente y en tanto que comunitario es co-construido de muchas maneras (Márquez, Op. cit.). En términos de Heidegger, es acercarse al ser por medio del ente que existe, el Ser-ahí (analítica de la existencia).

¹¹ En principio (desde 2006) los CC, han recibido financiamiento por parte del gobierno para ejecutar obras, la mayoría de ellas por administración directa; y desde diversas instituciones o entes financieros (nacionales y regionales: Consejo Federal de Gobierno, Fundacomunal, gobernaciones, entre otros) se les ha motivado a la elaboración de proyectos socioproductivos que ya han sido financiados pero que muchos de ellos, aparentemente, no se han mantenido en el tiempo (evidenciar esto o no, es parte de la presente propuesta de investigación).

2.2.- El socio-construccionismo

Como paradigma guía, la presente propuesta de investigación tomará el socio-construccionismo o construccionismo social¹², modelo que ha sido influido por la psicología social y la sociología del conocimiento. Peter L. Berger y Thomas Luckmann son considerados los precursores de este enfoque cuando en 1966 publican “The Social Construction of Reality”, y fundamentalmente plantean que no solo es importante la generación de conocimiento sino también conocer como ese conocimiento llega a ser socialmente establecido como realidad:

(...) en la medida que todo *conocimiento* humano se desenvuelve, se transmite y se mantiene en situaciones sociales, la sociología del conocimiento debe procurar comprender el proceso por el cual esto es realizado, de tal manera que una *realidad* admitida como cierta, se solidifica para el hombre de la calle (Berger y Luckmann, 2000: 14).

Pero ese conocimiento no surge de la nada y se acepta indefectiblemente sino que gran parte de ese conocimiento es producto de una construcción social, no individual, en palabras de Gergen:

(...) es ver al conocimiento no como producto de las mentes individuales sino de las relaciones comunitarias. O, más en general, *todas las proposiciones con sentido acerca de lo real y de lo bueno tienen sus orígenes en las relaciones*. Con esto se busca poner de relieve el sitio de la generación del conocimiento: el proceso continuo de coordinar la acción entre las personas. Lo cual es poner en primer plano el intercambio momento-a-momento, entre y en medio de interlocutores, y localizar el significado dentro de los patrones de interdependencia. Siguiendo a Wittgenstein (1953), no existe un lenguaje privado (un

¹² También se conoce más recientemente como construccionismo relacional (Vid. McNamee S. 2012).

momento anterior a la relación en el cual el individuo formule un significado); en cambio, el lenguaje (y otras acciones) gana su inteligibilidad en su uso social, cuando se coordina con las acciones de los otros. Los individuos aislados no dejan de ser inteligibles, sin embargo, esto es rastrear la inteligibilidad de sus acciones privadas a una inmersión que antecede las relaciones. Los individuos pueden llevar a cabo acciones que tradicionalmente se categorizan como “pensamiento” o “sentimiento”; sin embargo, estas acciones pueden verse propiamente como formas relacionales llevadas a cabo en el sitio del individuo (2007: 218).

El mismo Gergen (2007) advierte que el constructivismo no pretende erigirse como una filosofía única y verdadera, antes bien, lo que busca es expandir y aumentar los recursos “al servicio del bienestar del planeta” (225), mediante procesos dialógicos ya no jerárquico sino heterárquico.

El paradigma socio construccionista se ajusta idóneamente en la presente investigación y se justifica, en tanto se reconoce que la participación y organización del llamado poder popular en Venezuela ha sido y continúa siendo un proceso que se va articulando en diferentes niveles y espacios de diálogo y de trabajo tanto en la comunidad como en las instituciones. Este paradigma puede ayudar a determinar no solo cómo se viven los procesos de participación y planificación, sino también conocer cómo se viven y se entienden los aprendizajes y hasta donde hay un real empoderamiento y práctica de lo establecido en la Constitución y en las leyes y en la CRBV.

Por lo anterior y para fortalecer el proceso de construcción del conocimiento que pretende este proyecto a través del método cualitativo, este se soportará sobre la base del análisis sistemático de los datos y la exploración de todo aquello que es pensado por la persona, expresado en conductas, vivencias, percepciones, entre otras formas de expresión individual o incluso colectivas (De la Cuesta, 2006).

Un sinnúmero de autores coinciden en la afirmación de que la participación ciudadana es consustancial a la democracia, inclusive más allá de su caracterización, esto es, independientemente de si se considera una democracia representativa o una democracia participativa, la ciudadanía siempre debe participar.

Ahora bien, tal como se ha expuesto, la presente investigación parte de la participación como un hecho deseable y necesario, y que además precisa ser estudiado desde la perspectiva no exclusiva de las instituciones, ni con la mirada privilegiada de la ciencia (Vid. Lander 2000: 53-72); en el caso particular de los asuntos de interés público, donde la participación implica actividades de gestión, diseño y elaboración de políticas públicas se requiere la utilización de metodologías participativas e integradoras que combinan procedimientos de integración de conocimientos diversos mediante el uso de técnicas cualitativas basadas en el diálogo como forma de participación. Por ello se tomará el análisis interpretativo de las entrevistas entendidas como prácticas discursivas (Spink, MJ., 1999).

Una creciente corriente de la evaluación integradora (EI) postula la participación de los ciudadanos en los procesos de evaluación, decisión y comunicación de problemáticas complejas, en las que entra las políticas públicas como campo de estudio.

La EI no busca tanto el avance del conocimiento o de la investigación como finalidad en si misma —siendo éste un objetivo más propio de la investigación disciplinaria— como la agregación ordenada y la mezcla de conocimientos, con el fin de edificar un nuevo conocimiento que sea políticamente relevante. La meta final de la EI es, explícitamente, influir en las decisiones políticas, mediante la creación de un proceso lo más racional, estructurado y representativo posible que se sitúe en la zona de intersección entre la evaluación experta, la comunicación social y la acción política (...) Se aspira a crear un procedimiento que permita proveer a los responsables que han de elegir entre los diversos cursos posibles de las acciones colectivas —sean estos muchos o pocos— de aquel conocimiento que les permita tomar las *mejores decisiones*, tanto

desde el punto de la eficacia como de la equidad de las diferentes alternativas que pueden identificarse (Tábara, 2003: 187).

2.3.- Tipo y diseño de la investigación

La investigación que se desarrollará combinará la descripción, interpretación, análisis y comparación de los hechos observados. Es de corte transversal, ya que la información será recolectada en un período de tiempo definido y actual. Es correlacional, ya que determinará las asociaciones entre diferentes variables que pueden contribuir a explicar los hallazgos. Está basada en un paradigma integrador de métodos o de metodologías mixtas, que concibe a la metodología como “el área de conocimiento que estudia los métodos generales de las disciplinas científicas, incluye los métodos, las técnicas, las tácticas, las estrategias y los procedimientos que utilizara el investigador para lograr sus objetivos de estudio” (Hurtado, 2015).

La manera en que se recogerán los datos es a través de grupos focales y entrevistas semi-estructuradas:

(...) una conversación cara a cara entre entrevistador/entrevistado, donde el investigador plantea una serie de preguntas, que parten de los interrogantes aparecidos en el transcurso de los análisis de los datos o de las hipótesis que se van intuyendo y que, a su vez las respuestas dadas por el entrevistado, pueden provocar nuevas preguntas por parte del investigador para clarificar los temas planteados (Murrain, 1992: 113).

2.4.- Espacio del estudio

Según la web de FUNDACOMUNAL, para el 2015, en Venezuela existen 44.941 Consejos Comunales, de los cuales 2.363 se ubican en el estado Mérida; en el estado Mérida tradicionalmente se distinguen según sus características geográficas cinco zonas, a saber: Metropolitana, Mocotíes, Páramo, Pueblos del Sur, Panamericana.

Para ilustrar mejor nuestra referencia geográfica, a continuación se presentan dos mapas, el primero la división político territorial y el segundo división por ejes o zonas. Cabe destacar que esta última caracterización atiende a criterios geográficos y acceso a los territorios, y que además cultural e idiosincráticamente se distinguen unos de otros.

MAPA 1

División político administrativa del estado Mérida - Venezuela



MAPA 2

Ejes territoriales del estado Mérida - Venezuela



2.5.- Encuestas

Se realizará una encuesta orientada al colectivo de coordinación comunitaria de cada consejo comunal, dirigido de manera individual a dos voceros de cada unidad, a saber:

- Dos voceros de la Unidad de Contraloría Social.
- Dos voceros de la Unidad Ejecutiva.
- Dos voceros de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.

En suma serán encuestados 44 voceros de un total de 8 Consejos Comunales.

Las entrevistas buscan fundamentalmente conseguir información sobre la organización funcionamiento del consejo comunal, así como conocer de primera mano que elementos básicos o instrumentos se manejan para la gestión pública

La duración de la entrevista es de aproximadamente 20-30 minutos, tiene preguntas que van desde temas generales sobre la identificación del consejo comunal pasando por la organización y funcionamiento del mismo hasta llegar al tema de gestión en sí, con preguntas vinculadas a los proyectos, proceso de gestión, manejo de recursos financieros y materiales y por supuesto lo relacionado con la contraloría social (Vid. Anexo 1).

La entrevista se centra en conocer los aspectos fundamentales del funcionamiento del CC, para saber si estos son manejados o no por los voceros. En los primeros dos puntos se busca conocer la identificación del CC y su ubicación con el objeto de determinar la existencia real del mismo y su legalidad de acuerdo a las normas establecidas para su creación y funcionamiento.

2.6.- Grupos focales

Para la sesión de trabajo con el grupo focal, se invitará en pleno al Colectivo de Coordinación Comunitaria que es una instancia de trabajo la cual agrupa las tres unidades del CC. Se realizará un grupo focal por cada consejo comunal, estimando una participación entre 6 y 12 personas en cada grupo (aunque muchas veces el colectivo de coordinación comunitaria puede estar integrado por más de 20 o 30 voceros). Cada grupo focal tendrá una sesión que puede ir de 45 a 60 minutos aproximadamente, pudiéndose extender o acordar una sesión extra si el grupo lo considerara necesario o hasta llegar al momento de saturación teórica.

Las sesiones con los grupos focales serán grabadas. Se hará uso del consentimiento informado.

Luego de dar lectura al consentimiento informado y hacer una breve presentación e introducción sobre el objeto de estudio, el intercambio en el grupo focal se centrará en conocer los procesos que emplean los voceros para la gestión o elaboración de políticas públicas dentro

del consejo comunal. Se preparan una serie de preguntas generadoras que se describen a continuación y otras más que se irán generando en la medida en que se desarrolla el conversatorio.

GRUPO FOCAL	
PREGUNTAS GENERADORAS	
1	¿Cómo se construyen los procesos de gestión en los CC?
2	¿Cómo se genera la planificación?
3	¿Cuál es el proceso para diseñar y ejecutar políticas públicas en un CC?
4	¿Se generan políticas públicas desde el CC?
5	¿Qué valoración tienen los voceros de los CC sobre la participación y la democracia?
6	¿Hay un vínculo o correlación entre participación, calidad de la democracia y su relación con la gestión pública?

2.7.- Limitantes

Interesa ver los procesos de gestión tanto en CC urbanos como en rurales, así como los que han ejecutado proyectos como los que no.

2.8.- Criterios de inclusión y exclusión

Serán seleccionados 8 Consejos Comunales (CC) pertenecientes al eje Metropolitano del estado Mérida entre los Municipios: Santos Marquina, Libertador, Campo Elías, Sucre; De preferencias aquellos CC que hayan ejecutado proyectos (últimos cuatro años) dentro de los cuales se aspira que sea al menos uno de infraestructura vinculado a la vivienda (construcción o mejoramiento) y otro socioproductivo. La razón para estos criterios tiene que ver con lo complejo que puede ser administrar los proyectos vinculados a la vivienda y por otro lado la buena gestión y administración requerida para el manejo de proyectos socioproductivos.

El hecho de haber ejecutado y administrado algún tipo de recurso permitirá un acercamiento hacia la valoración de los temas de gestión pública y al diseño y formulación de políticas públicas.

2.9.- Instrumento de análisis de datos

Se ha seleccionado el Atlas.ti como instrumento para el procesamiento y análisis de datos en tanto que es una herramienta ampliamente conocida entre los investigadores cualitativistas, además de ser un software de fácil manejo y de comprobada fiabilidad.

CAPITULO III

GRUPOS FOCALES Y ENTREVISTAS

3.1.- Balance general de los grupos focales

Se realizaron 8 grupos focales tomados de 8 Consejos Comunales (CC) del Eje Metropolitano, fueron los siguientes y de los cuales participaron un total de 74 voceros.

CUADRO N° 14

CONSEJOS COMUNALES PARTICIPANTES EN GRUPOS FOCALES

CC Nº	Municipio	Parroquia	Consejo Comunal	Nº de participantes en grupos focales	Nº total de entrevistas
1	Sucre	Pueblo Nuevo	Puente Viejo	9	6
2		Lagunillas	Conjunto Residencial Casa Bonita.	9	6
3	Campo Elías	Matriz	Palmo Los Olivos	11	6
4		La Mesa	San Benito 2	9	6
5	Libertador	Osuna Rodríguez	Colinas La Trinidad	9	6
6		Arias	3 Lomas Unidad	9	6
7	Santos Marquina	Tabay	Las Calaveras	11	6
8			La Pueblita Loma de la Virgen	7	6
TOTALES				74	48

Fuente: Elaboración propia

De los cuales 5 CC son rurales y tres urbanos, según el ámbito geográfico:

CUADRO N° 15

DATOS DE LOS CC DE LOS GRUPOS FOCALES

N°	MUNICIPIO	PARROQUIA	CONSEJO COMUNAL	CÓDIGO SITUR	RIF	Fecha de Constitución	VOCERO CONTACTO	TELEFONO	AMBITO		N° DE FAMILIAS	N° DE HABITANTES	POBLACIÓN ELECTORAL
									URBANO	RURAL			
1	SUCRE	PUEBLO NUEVO	PUENTE VIEJO	14-20-05-001-0004	J-29972973-6	14/06/2010	JESUS M. MARQUE	0416-8763608		1	158	327	254
2		LAGUNILLAS	CONJUNTO RESD. CASA BONITA	14-20-01-001-0019	J-299951315	28/12/2009	ANGELINA VERA	0416-8025562	1		152	539	220
3	LIBERTADOR	OSUNA RODRIGUEZ	COLINAS LA TRINIDAD 1972C	14-12-12-001-0026	J-40145343-0	20/05/2012	JUAN C. QUINTERO	0414-7556402	1		396	1258	613
4		ARIAS	TRES LOMAS UNIDAS	14-12-02-001-0028	J-40044892-1	01/02/2012	SONIA GUERRERO	0424-7812983		1	36	144	90
5	CAMPO ELIAS	MATRIZ	SAN BENITO 2	10-06-02-A29-0002	J-30655662-1	20/07/2010	OMAIRA CALDERON	0416-2723452		1	97	300	209
6		MATRIZ	EL PALMO LOS OLIVOS	14-06-02-001-0038	J-29966861-3	13/07/2010	YENNY ROJAS	0426-7026082	1		265	1125	872
7	SANTOS MARQUI	TABAY	LA PUEBLITA LOMA DE LA VIRGEN	14-19-01-001-0003	J-29941644-4	09/06/2010	SONIA GUERRERO	0424-7812983		1	98	296	175
8			LAS CALAVERAS	14-19-01-001-0012			RAMÓN TIJERA	026/6780681		1	153	468	321

Fuente: Elaboración propia

De los 8 CC comunales participantes en el estudio la relación de proyectos ejecutados se presenta en la siguiente tabla:

CUADRO N° 16

N° DE PROYECTOS EJECUTADOS POR CC

Municipio	Parroquia	Consejo Comunal	N° de proyectos ejecutados
Sucre	Pueblo Nuevo	Puente Viejo	23
	Lagunillas	Conjunto Residencial Casa Bonita.	2
Campo Elías	Matriz	Palmo Los Olivos	3
	La Mesa	San Benito 2	6
Libertador	Osuna Rodríguez	Colinas La Trinidad	0
	Arias	3 Lomas Unidad	3
Santos Marquina	Tabay	Las Calaveras	3
		La Pueblita Loma de la Virgen	2

Fuente: Elaboración propia

La recepción para la realización de los grupos focales fue rápida y desinteresada, al igual que el desarrollo de la conversación se dio sin contratiempo, en un ambiente cordial, y lo mejor, es que fue muy distendido.

3.2.- Balance general de las entrevistas

De la información recolectada en las entrevistas se observa de manera general la siguiente información:

1. La mayoría de las vocerías que participaron tanto en el grupo focal como en las entrevistas, son mujeres, quedando una correlación de participación de 75% mujeres a 25% hombres. Que aunque no se trata de un estudio donde lo cuantitativo es definitorio (integración de metodologías), este dato ratifica otras investigaciones donde el papel de las mujeres es muy

importante en el funcionamiento de los CC.

2. Muchos voceros no estaban seguros de que responsabilidad tenían dentro del CC, esto es, desconocían que vocería detentaban; en algunos casos ello respondía a que el CC recién estaba electo y estaban en ese proceso de asentamiento (Caso CC San Benito 2).
3. Ante la pregunta acerca de si ¿sabe qué es el colectivo de coordinación comunitaria? 26 voceros respondieron afirmativamente; esta pregunta se ratificó al responder en la siguiente pregunta que ese colectivo está integrado por los voceros en un 63% de los entrevistados.

GRÁFICO N° 1



Fuente: Elaborado a partir de las entrevistas realizadas en la presente investigación

4. El 52% de los voceros refiere haber oído hablar del ciclo comunal, no obstante, cuando se realizó la siguiente pregunta, ¿Qué es el ciclo del poder popular?, las respuestas fueron dubitativas, tal como se expresan en el siguiente gráfico, según el número de respuestas:

GRÁFICO N° 2

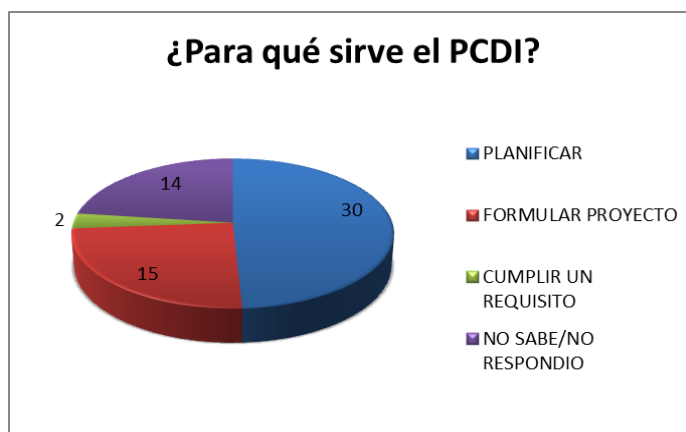


Fuente: Elaborado a partir de las entrevistas realizadas en la presente investigación.

No se encontraron respuestas certeras a la pregunta realizada, pues de lo respondido solo 6 señalaron que era una forma de organización, no así de planificación, es decir, no mencionaron que era un proceso o una herramienta para la planificación y organización del trabajo comunitario. En suma, *stricto sensu*, nadie respondió a la pregunta de manera precisa, lo cual no obsta para percibir que si conocen del proceso, aunque de manera desordenada, tal como se evidencio en los grupos focales.

5. Siendo el plan comunitario de desarrollo integral un elemento de suma importancia en el ciclo comunal, en tanto diagnóstico, se preguntó si sabía a qué se refería dicho plan, de lo cual 31 voceros manifestaron saber y 17 lo desconocían, esto es 64% a favor de conocer el plan, lo cual es un alto porcentaje, que es ratificado en la pregunta posterior y que da sentido a las respuestas anteriores:

GRÁFICO N° 3



Fuente: Elaborado a partir de las entrevistas realizadas en la presente investigación.

Las etiquetas de datos están por número de respuestas y no en porcentaje, estos números están en proporción al número de respuestas, no al número de participantes ya que hay participantes que seleccionan dos respuestas y participantes que no seleccionan ninguna. En el último caso, se sacó el número de respuestas en la casilla “NO SABE” y se contaron casillas sin ninguna selección de respuesta

6. Finalmente, más de la mitad de los voceros refirieron haber recibido algún tipo de formación de parte de diversas instituciones, a saber: alcaldías, gobernación, Fundacomunal, Consejo Federal de Gobierno, entre las más mencionadas.

3.3.-Ubicación geográfica de los Consejos Comunales

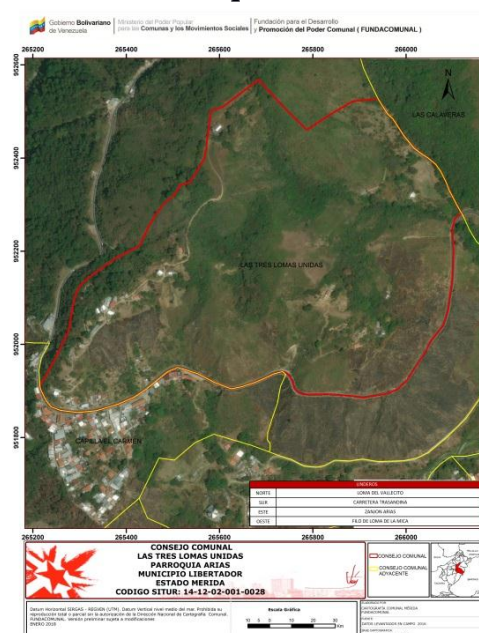
MUNICIPIO LIBERTADOR

Parroquia Osuna Rodríguez



CC Colinas De La Trinidad 1972C

Parroquia Arias



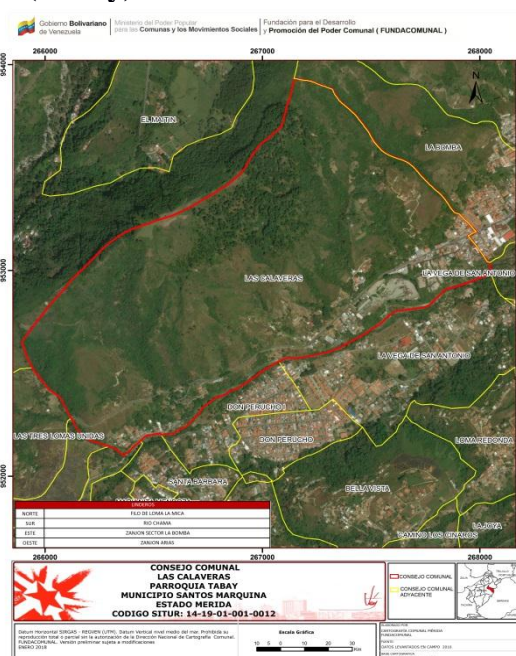
CC Las Tres Lomas Unidas

MUNICIPIO SANTOS MARQUINA

Parroquia capital (Tabay)



CC Loma de la Virgen La Pueblita

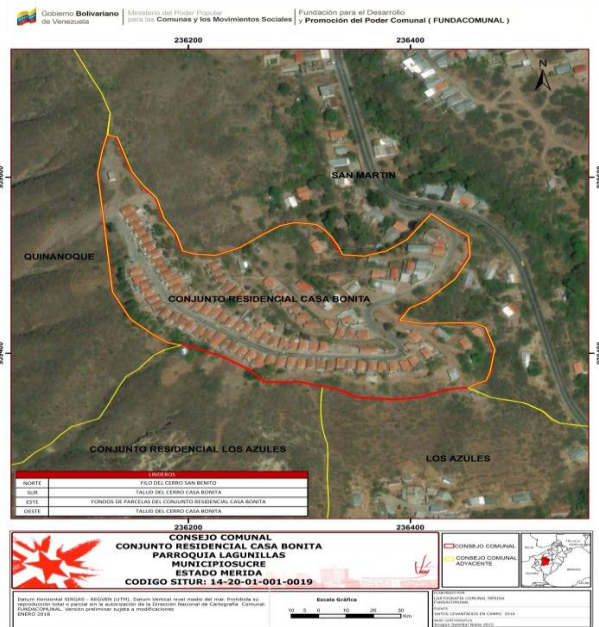


CC Las Calaveras

MUNICIPIO SUCRE

Parroquia Pueblo Nuevo

Parroquia Lagunillas



CC Puente Viejo

CC Casa Bonita

MUNICIPIO CAMPO ELÍAS

Parroquia Matriz

Parroquia La Mesa



CC Palmo Los Olivos



CC San Benito 2

CAPITULO IV

DISCUSIÓN DE LOS GRUPOS FOCALES

4.1.- Las preguntas generadoras

Lo primero que hay que advertir es que las preguntas generadoras no fueron respondidas una a uno como un cuestionario, pues en el proceso del conversatorio se podía ir y venir de una pregunta a otra, o bien, de manera natural, de una pregunta se pasaba a otra sin seguir el orden de las mismas, incluso advertimos que las preguntas planteaban algunas dificultades conceptuales para los voceros.

Las preguntas generadoras fueron:

1. ¿Cómo se construyen los procesos de gestión en los CC?
2. ¿Cómo se genera la planificación?
3. ¿Cuál es el proceso para diseñar y ejecutar políticas públicas en un CC?
4. ¿Se generan políticas públicas desde el CC?
5. ¿Qué valoración tienen los voceros de los CC sobre la participación y la democracia?
6. ¿Hay un vínculo o correlación entre participación, calidad de la democracia y su relación con la gestión pública?

El tiempo de duración de los grupos focales, en todos los casos estuvo por encima de los 40 minutos, sin contar que la antesala, en las conversaciones informales, surgieron una serie de comentarios importantes que aportaron elementos a la investigación pues se vinculaban a las preguntas generadoras.

También es importante destacar que los grupos focales se desarrollaron entre 2017 y el primer trimestre de 2018; siendo los meses de entre abril y junio, meses muy complicados política y socialmente para el país en vista de lo que nacionalmente se conoce como las “guarimbas” o actos violentos que se desarrollaron a en la mayor parte del territorio nacional y siendo Mérida, uno de los estados donde ese hecho se vivió con mucha intensidad.

4.2.- Resultados de los grupos focales

1. Sin excepción todos los voceros en todos los CC coincidieron en la importancia de la participación en la democracia, igual que coincidieron en afirmar la importancia que representa para una comunidad manejar sus propios proyectos y la asignación de recursos para los mismos, no obstante las dificultades que se les presentan y de las cuales se hará referencia más adelante.

La participación es vista como algo altamente positivo y como una forma eficaz de resolver los problemas de la comunidad, lo cual no significa necesariamente que los índices de participación en términos de asistencias a las asambleas sean altos, hecho que puede tener varias lecturas. Incluso, la participación de los voceros no es alta, si se estima que el colectivo de coordinación comunitaria en la mayoría de los casos está por encima de 20 vocerías. En este sentido, los CC participantes coincidieron en que la participación general de la comunidad se hace masiva cuando se trata de una agenda en la cual las personas obtendrían beneficios directos, por ejemplo el caso de proyectos de viviendas, Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP), entre otros.

También se expone un discurso político de muy fuerte arraigo en defensa de, tal como ellos mismos lo expresaron, “la democracia participativa y protagónica”; todos los CC sin excepción compararon el proceso de participación con un antes y un después de Chávez.

2. El caso de los proyectos, 5 de los 8 CC ejecutaron directa e indirectamente proyectos de vivienda, esto es, se le asignaron recursos a través del Servicio Fondo Nacional del Poder Popular (SAFONAPP) (anteriormente Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos

Comunales SAFONACC), para que ellos ejecutaran completamente sus proyectos; y además de esto, en el caso del CC San Benito, Puente Viejo y La Pueblita Loma de la Virgen, recibieron vivienda y mejoramiento de vivienda, donde ellos no manejaron recursos financieros, sino que administraban los materiales y los beneficiarios y la comunidad costeara familiarmente la mano de obra, además de la contraloría social en todas sus fases. En ambos casos, los voceros manifiestan un mayor rendimiento de los recursos materiales y financieros; comprensiblemente esos procesos administrativos no se dan sin tropiezos. Entre las dificultades que se presentan administrativamente en este tipo de proyectos, según cuentan los voceros, están:

- Compra y traslado de los materiales: el acarreo de los materiales, especialmente en las zonas rurales, incrementa mucho el costo de los proyectos, por esta razón cuando el CC administra los recursos financieros, suelen solicitar a los beneficiarios que corran con el pago de esos fletes, situación que no siempre es entendida por estos ya que asumen que todo el costo de la vivienda está incluida en el proyecto y por lo tanto lo deben cubrir; otros entienden la situación, pero su economía familiar no les permite asumir dichos costos.
- Falta de formación para llevar los registros contables: Al manejar grandes cantidades de dinero y tener que pagar en efectivo a los constructores, pagar pequeños gastos como traslados, copias, alimentos, no comprar en establecimientos con facturas legales, omitir por pequeño que sea el gasto la factura, entre otras cosas, todo esto se traduce en fallos en las cuentas. Esto trae como consecuencia malos entendidos, pues al momentos de presentar memoria y cuenta de un proyecto, se encuentran con discursos inconsistentes e inconformidad de la asamblea.
- Baja participación en las asambleas de ciudadanos: A pesar de su un proyecto comunitario, una vez asignados los beneficiarios del proyecto, merma la participación de la comunidad dejando un fuerte carga a los voceros (También se dan los casos donde las cosas son más fluidas y el apoyo tanto de los beneficiarios como de la comunidad en general es altamente cohesionado, caso Puente Viejo, El Palmo Los Olivos y San Benito 2 (1ra fase))
- Bajo apoyo institucional: una vez asignados los recursos los apoyos institucionales bajan,

los entes financieros difícilmente pueden monitorear cada proyecto y dar las instrucciones correctas para ese proceso administrativo; aunque otras veces el CC no cuenta con la persona indicada para dicha tarea.

- Recursos insuficientes: el retraso con el que fueron financiados muchos de los proyectos solicitados hace que llegado el momento de asignación de los recursos, esto sea insuficiente.

Bajo la metodología del Consejo Federal de Gobierno (CFG), el cual lleva un proceso digitalizado *on line*, estas debilidades se han tratado de subsanar tratando de hacer el proceso sencillo a través de la misma web donde el CC coloca ingresos y gastos con el número de factura y el mismo sistema va contabilizando.

3. En relación a los procesos de gestión para la búsqueda de financiamiento de los proyectos, los voceros no siguen ningún procedimiento en específico simplemente introducen los proyectos ante diferentes instituciones o aprovechan encuentros institucionales o bien para hacer entrega de los proyectos o bien para manifestar una idea de proyecto (que en muchos casos se materializa sin que necesariamente se tenga un proyecto elaborado), situación vivida por el CC pueblo Viejo, 3 Lomas Unidas y San Benito.

Salvo el CC El Palmo Los Olivos posee un espacio fijo para las reuniones en el cual tienen una cartelera grande donde se encuentra el croquis de la comunidad y un resumen de los proyectos ejecutados y los proyectos por ejecutar; este CC tiene un alto nivel organizativo y de cohesión del colectivo de coordinación comunitaria donde todos los voceros apoyan las actividades, trabajan con base a agenda y cada vocero tiene un plan de trabajo.

En el CC Las Calaveras también funciona el colectivo de coordinación comunitaria, notándose trabajo en equipo. Este CC ha ejecutado 3 proyectos de servicios financiados por SAFONAPP (2 de pavimento rígido y otro de electrificación), no han ejecutado vivienda, pero también han ejecutado una serie de actividades recreativas, comunitarias y talleres de diversos temas, que han servido a la comunidad y lo han hecho con recursos propios y algunos apoyos institucionales no financieros. La realización de estas actividades pasan por un proceso

organizativo y de planificación acordado en reuniones previas; no poseen un plan de desarrollo comunitario que les guíe, las actividades van surgiendo sobre la marcha. Posterior a la realización del grupo focal el colectivo se quedó en reunión de trabajo y planificación.

Para el caso del CC Puente viejo, el cual llama la atención por el número de proyectos ejecutados, 23 en total, se nota el posicionamiento del liderazgo en especial de un vocero. Se trata de un CC rural, con una gran vocación hacia lo comunitario, pues a pesar de que una sola persona tiene un fuerte liderazgo, al momento de ejecutar un proyecto, toda la comunidad se aboca a participar y ejercer la contraloría, así han realizado caminerías, salón de la escuela, un mercaletito, viviendas, pavimento rígido, tanques de almacenamiento de agua, entre otros. Si poseen plan de desarrollo. Otro elemento a destacar es que el resto de las vocerías son mujeres.

4. En cuanto a los procesos de gestión, estos se van construyendo partiendo de los principales problemas que existen en la comunidad, los cuales son, por lo general, problemas de infraestructura y servicios.

Claro que el plan de desarrollo comunitario como herramienta de gestión es ideal para el trabajo organizativo, y más de la mitad de los voceros entrevistados manifestaron conocer de qué se trata, sin embargo solo se logró constatar materialmente la existencia de este en 3 CC: Palmo Los Olivos, Puente Viejo y en el caso de San Benito 3, que se sabe de la existencia pero no había sido entregado por las vocerías salientes (para el momento del grupo focal tenía algunas semanas de actualización de las vocerías pero algunos de los voceros fueron reelectos).

El CC San Benito 2, ha ejecutado 6 proyectos, se nota gestión de parte de los voceros, sin embargo, no se ve mucha organización; un vocero considera que al recibir el beneficio que esperaba, las personas luego pierden el interés en participar en el CC.

El caso del CC Colinas La trinidad C72, es distinto, los voceros refirieron no tener plan comunitario de desarrollo integral, porque ellos han partido de una “análisis estratégico

situacional”. Este CC posee un alto nivel organizativo y mucha motivación a pesar de nunca haber recibido un financiamiento por parte del gobierno y cuentan con el apoyo de algunos profesores de la Universidad Politécnica Territorial del estado Mérida (UPTM) Kleber Ramírez.

Para nosotros el plan estratégico situacional es un plan preestablecido desde procesos ya dinámicos que están en marcha y que se vienen desarrollando de acuerdo a ese mismo diagnostico que efectivamente se hace desde el plan de desarrollo pero que nosotros teníamos un diagnostico distinto. Empezamos a crear una vinculación directa con todo, realmente integrando todo lo que se requería, como alimentos (...) Se hizo entonces el censo y en ese censo recorrimos todo, cuántas familias, cuantos menores de edad, cuantos ancianos, que trabajo tenían, cuantos ingeniero tenemos dentro de la comunidad, cuanto pudiéramos aportar, desde donde pudiéramos aportar, desde el proceso inclusive de la creación de un banco comunal que está establecido allí, con el sistema de cajas rurales (...) (Grupo Focal Colinas la Trinidad C72).

El CC Colinas la Trinidad C72, se encuentra trabajando en proyectos productivos vinculados al agro, así poseen unas pequeñas siembras de ciclo corto, un compostero para sacar humus de lombriz y un banco de semilla en el cual participa toda la comunidad en un proceso de intercambio. Si bien son proyectos a muy pequeña escala, los voceros tienen la convicción de que van por buen camino

Como gestión aquí cuenta el proceso de contraloría social. Según señalaron los voceros en todos los proyectos ejecutados se entregó memoria cuenta, salvo 3 Lomas Unidas y San Benito 2, que para el momento del grupo focal aún estaban arreglando cuentas y con proyectos por concluir. La forma de presentación de memoria y cuenta es en Asamblea de Ciudadanos, algunos presentan un informe general, otros se apoyan en láminas de ingreso-egreso y otros presentan la carpeta de las facturas. En muchos casos el mayor testimonio es la obra realizada. Los CC participantes en la investigación, ninguno se encontró en denuncia ante Fundacomunal u otra instancia.

5. Al hablar concretamente del diseño y ejecución de las políticas públicas, en ningún caso se notó entusiasmo por el tema, como si el concepto no fuera parte de la organización. No obstante conocen que el CC está llamado a ello, pero prefieren hablar de gestión y de planificación, se percibe mayor comodidad con estos últimos términos.

6. Una atención especial merecen los proyectos productivos, de los cuales solo un CC ejecutó, este fue el CC Puente Viejo, quién tiene un espacio de una bloquera pero que nunca fue un proyecto rentable en términos de producción, actualmente está inoperante; otro, es el CC 3 Lomas Unidas, con la experiencia de un financiamiento retornable para la realización de mercados comunales, manifestó en relación a la gestión del proyecto, lo difícil y duro que es el trabajo, especialmente cuando trabajan pocas personas; en este sentido llama especialmente la atención que aun habiendo realizado 10 mercados, el proyecto se fue “enfriando”, al punto que debieron suspender el trabajo (alto costo de los alimentos y falta de apoyo de la comunidad).

CAPITULO V

CONCLUSIONES

Fue altamente positivo acercarse a la realidad del día a día en un consejo comunal, y apreciar de primera mano cómo perciben los voceros los procesos de gestión, planificación y generación de políticas públicas dentro de la organización. Lo primero que debe destacarse es el acuerdo unánime de los voceros en valorar la participación como un elemento altamente positivo para la democracia y de suma importancia para enfrentar los problemas que se presentan en la comunidad. Con el proceso de participación y la conciencia que tienen los ciudadanos en lo importante que esta resulta se afirma que ha ganado la democracia venezolana en términos de valores.

En relación a la organización y funcionamiento de los Consejos Comunales, y más específicamente lo concerniente a la comprensión y generación de políticas y gestión pública se pudo observar que: en primer lugar cada proceso en cada consejo comunal, es algo inédito, no hay uniformidad, cada organización vive un proceso de gestión y planificación distinto y pasa desde diferentes niveles de participación de la comunidad hasta distintos niveles de motivación y empoderamiento de los voceros participantes. Hay una combinación de procesos que van en dos direcciones, una institucional y otra desde la base, o lo que es lo mismo la propia comunidad y más específicamente desde la organización, hecho que incide directamente en la ejecución de los proyectos y la gestión en general.

Los procesos de construcción en los Consejos Comunales definitivamente son participativos, aunque quizás no con la intensidad o niveles anhelados, deseados o “necesarios”; al igual que otras investigaciones, aquí se evidenció la incidencia de las instituciones gubernamentales en los Consejos Comunales, sin embargo, este es un hecho valorado no como algo negativo, sino que podría responder a un momento histórico de impulso de la participación, lo que habría que esperar es que la dependencia institucional vaya cediendo en aras de dar mayores espacios de acción a la organización (transferencia de competencias), pero ello dependerá en gran medida

de los niveles organizativos, la gestión de las políticas públicas y la capacidad de respuesta a las comunidades.

La comprensión del proceso de generación de políticas públicas del CC Colinas La Trinidad C72, ha sido crucial en el desarrollo de esta investigación, pues entiende la gestión como un proceso que se construye desde adentro del propio Consejo Comunal, como ellos mismos lo mencionaron, de manera endógena, a través del análisis estratégico situacional; descifrando capacidades y potencialidades que hay en la comunidad y que dinamizan la gestión. Los demás CC, aquí entrevistados si bien entienden que desde su espacio se pueden generar políticas públicas, todavía falta madurar ese proceso en tanto, lo que se puede considerar como política pública generada desde ese espacio, no tiene una incidencia grande en el colectivo, no solo por la fuerza de su impulso sino por el impacto en la comunidad; en este sentido se perciben dejos de duda en los voceros, pues en la expresión corporal y en palabras reconocen que falta una mayor participación de la comunidad o de la asamblea de ciudadanos.

La valoración y estudio de estas experiencias de participación de Consejos Comunales en la democracia venezolana a pequeña escala, más que interesantes resultó esclarecedora, la participación tiene variantes y la multiplicidad de factores que intervienen en cada experiencia, no solo son distintas sino que hacen que el ritmo de trabajo de cada organización sea diferente, por lo que no se pueden establecer un conjunto de criterios para medir la efectividad o no de cada gestión. En este sentido las palabras de Boaventura de Sousa, sobre la “demodiversidad”, se hacen palpables.

Se reconoce que tanto el plan de desarrollo comunitario como el ciclo del poder comunal, son herramientas fundamentales para avanzar en la organización, planificación y gestión de políticas públicas de un Consejo Comunal, no es menos cierto que los grupos focales evidenciaron que esos elementos por muy enunciados que estén en las leyes, no son asumidos indefectiblemente por los Consejos Comunales, bien sea por desconocimiento o bien porque la dinámica de la organización y la propia comunidad en general no ven en ello un elemento determinante para la solución de los problemas comunitarios; no es menos cierto el hecho de que el transitar en el proceso de constitución y/o actualización de un CC, no solo es largo y

algunas veces el acompañamiento del ente rector lento, sino que también tiene un costo financiero por las actas, copias de censo, cédulas de identidad, boletas, entre otras cosas, y si a ellos se le suma que las vocerías son electas por dos años, entonces podría suceder que para un vocero nuevo inexperto en las leyes del poder popular, puede terminar desbordado por el caudal de información y la cantidad de elementos que debe manejar. Evidentemente esta afirmación varía según el contexto y realidad de cada consejo comunal (Ya en 2019, en el denominado “Plan de ofensiva Comunal”, se habla de que para la renovación de vocerías de los CC, debe ponerse en práctica la simplificación de trámites administrativos).

Es decir, no existen elementos necesarios y suficientes para que el ejercicio de la participación, gestión y diseño de políticas públicas sea un ejercicio positivo y de cogobierno auténtico dentro de un CC; la realidad va imponiendo un ritmo de trabajo, la heterogeneidad en las vocerías y las particularidades de cada comunidad hacen de la participación un ejercicio variopinto, que se traduce en habilidades y destrezas que cada CC deberá desarrollar y adaptar. Esto último no necesariamente debe ser visto desde las instituciones gubernamentales, quienes ven, en el mejor de los casos, a los Consejos Comunales como extensión de sus brazos en la gestión de las políticas públicas, por lo que estas deben concretarse en un tiempo preciso y tratar de ser lo más eficaces, eficientes y efectivas posibles.

Aunque los procesos para la generación de la planificación son débiles y las tareas asignadas a los CC son múltiples tal cómo se establecen en las leyes y los planes para ellos varían de institución en institución, lo que hace muy laborioso el trabajo de los voceros, incluso desgastante; sin embargo, el considerar a la participación como un elemento importante y fundamental para la democracia, habla de un cambio en la cultura política del venezolano pues entiende que los problemas de su entorno pueden cambiar o ser superados mediante la acción colectiva o participativa.

No se desconocen las dificultades, vicisitudes y debilidades por las que atraviesan los Consejos Comunales y que bien han sido reseñadas en otras investigaciones, pero no cabe la menor duda de que la participación en términos cualitativos ha fortalecido la democracia

venezolana y que se aprecia que los procesos de gestión de los Consejos Comunales, son inéditos, no son lineales y aún necesitan de apoyo, formación y más de comprensión.

Hay una mezcla en los procesos de construcción de las políticas públicas, pues en algunos momentos se evidencian muy participativos (por ejemplo en el caso de los proyectos de vivienda, alimentación, otros) y en otros momentos no tanto; por otro lado hay procesos que fluyen de arriba hacia abajo, es decir, desde las instituciones y otros que aunque emergen de la realidad de la comunidad, es dificultoso su puesta en marcha aún con el apoyo de la comunidad. En este sentido, los procesos orientados desde las instituciones se perciben como positivos en tanto traen beneficios a la comunidad, aunque en algunos casos pueden generar expectativas que no necesariamente se cumplirán.

Aún falta camino por recorrer en los espacios de participación y sobre todo madurar y avanzar hacia la cultura de participación como un beneficio colectivo, como un ejercicio de reconocimiento en comunidad; la práctica de una participación pura, colectiva, autónoma, independiente del Estado, partidos políticos y/o instituciones, está momentáneamente lejos del caso de los consejos comunales en Venezuela, pues no basta con apuntalar la concreción y ejecución de ciertos proyectos, sino que es menester el manejo de recursos que le den capacidad maniobrar y autonomía al funcionamiento de los consejos comunales; se cree que el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y otras Atribuciones, apunta en esa dirección. También puede pensarse en si esa participación que hemos llamado “autónoma” responde a un modelo ideal o si es comprensible que tenga ciertos niveles de vinculación política.

Será el tiempo, la experiencia, la práctica, la toma de decisiones políticas, el ejercicio democrático real, lo encuentros y desencuentros, los que permitirán perfeccionar el ejercicio de la participación ya sea en el campo del sistema democrático o bien porque se genere un ideal político que supere las expectativas del presente y/o lleve a otro nivel en el ejercicio de lo comunitario, de lo colectivo, de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] AGUIAR A. (2008). **Derecho a la democracia**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- [2] AGUILAR A. y Lima F. (2009) *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- [3] ALVAREZ, A. (1996) **El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones**. Caracas: IEP-UCV, pp. 1-31.
- [4] ÁLVAREZ, Á. (1992). **Análisis de Políticas Públicas**. Serie temas de Coyuntura en Gestión Pública. Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- [5] ARANGO, C. (2006). *Psicología comunitaria de la convivencia*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- [6] ARCHIBUGI, D., & Held, D. (1997). **La democracia cosmopolita: caminos y agentes**. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. Barcelona – España: Paidós.
- [7] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2001b) “Libro de Consulta sobre Participación”. Disponible en <http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/indice.htm> [Consultado diciembre 2015].
- [8] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2000e). “Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo”. Disponible en www.iadb.org/sds/scs . [Consultado 12 de noviembre 2015].
- [9] BARBER, B. (1984), *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- [10] BENÍTEZ, H. « Socialismo y Democracia », *Polis* [En línea], 15 | 2006, Publicado el 07 agosto 2012, consultado el 06 junio 2015. URL: <http://polis.revues.org/4991;DOI:10.4000/polis.4991>

- [11] BERGER, P. y Luckmann, T. (1985). *A Construção Social da Realidade: tratado de sociología del conocimiento*. Editora Vozes, Petrópolis.
- [12] BLAS A. & Ibarra P. (2006) La participación: estado de la cuestión Cuadernos de Trabajo de Hegoa. Número 39.
- [13] BREWER C. (2016). **Dictadura judicial y perversión del estado de derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela**. Caracas: Colección Estudios Políticos, No. 13, Editorial Jurídica Venezolana International.
- [14] BICKFORD, S. (1996), *The Dissonance of Democracy, Listening, conflict and citizenship*. Londres: Cornell.
- [15] BOAVENTURA, de S. (2009). Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social. México, CLACSO y Siglo XXI.
- [16] BOAVENTURA, de S. (1998), Reinventar a democracia. Lisboa: Gradiva.
- [17] BOBBIO, Norbert y Matteucci, N. (1992) Diccionario de política. Madrid: Siglo XXI Editores. Tomo I (A-J).
- [18] BOBBIO, N. (1989). El Futuro de la democracia.
- [19] BOBBIO, N. (1989) Liberalismo y Democracia, Breviarios FCE, México D.F.
- [20] BRACHO GRAND, P. y NÚÑEZ M. (2005). “Nuevas Relaciones del Estado con la Sociedad Civil en la Prestación de los Servicios Públicos”. En Cuestiones Políticas Nº 34. IEPDP – FCJP – LUZ. Maracaibo (Venezuela). Pp. 11-32.
- [21] BRICEÑO H. Los Consejos Comunales y la Democracia Participativa en Venezuela. Disponible en http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2013/pdf/B102_ch2.pdf (Consultado el 22/12/16)
- [22] BRICEÑO H y Maingon T. (2015) Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela. Disponible en: <http://studylib.es/doc/5169008/avances-y-retrocesos-de-la-democracia-participativa-en-ve>
- [23] CALDERA R. s/f. Dos Discursos. *Discursos parlamentarios del DR. RAFAEL CALDERA con motivo de los hechos del 27 y 28 de febrero y 1º de marzo de 1989 y del 4 de febrero de 1992*. Disponible en

http://rafaelcaldera.com/image/userfiles/image/libros_y_folletosRC_pdf/Dos_discursos.pdf

- [24] CARTAYA, V. (1995). **La participación de la sociedad civil, factor clave para una gestión municipal exitosa**. Caracas: Centro de Investigaciones Sociales. Venezuela. 1995.
- [25] CASAL, J. M. Un proyecto que avanza al margen de la Constitución. Caracas: Sic. N° 752. Marzo 2013.
- [26] CEPAL-PNUD, (2006). **Panorama social de América Latina, 2006**. Santiago de Chile: CEPAL 28 de diciembre del 2006 <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/27480/P27480.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- [27] CEPAL-PNUD, (2010) **La hora de la igualdad, caminos por abrir-brechas por cerrar**. Santiago de Chile: PNUD.
- [28] COTTA M. (1995). “*Parlamentos y representación*» en Pasquino”, G.; Bartolini, S.; Cotta, M.; Morlino, L. y Panebianco, A.: **Manual de Ciencia Política**. Madrid: Alianza Universidad.
- [29] CUNILL, N. (1991). **Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos**. Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), pp. 262.
- [30] DAHL, R. (1989). La poliarquía. Madrid. Tecnos.
- [31] DAHL, R. (2000). La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós.
- [32] DÁVILA F. P. (2008) **Consejos Comunales**. Caracas: Editorial Panapo De Venezuela.
- [33] DE LA CUESTA C. (2006). Teoría y método de la teoría fundamentada en los datos como herramienta de análisis. 10 (20): 2006; p 136 – 140.
- [34] DEL AGUILA, R. (et al.) (1998) La democracia en sus textos. Madrid: Alianza Editorial.
- [35] DIAMOND, L. y MORLINO, L. (2004). “The Quality of Democracy. An Overview”. En: *Journal of Democracy*. 15(4):20-31

- [36] DÍAZ, B. (2007). "Participación ciudadana en cooperativas de consejos comunales en Trujillo, Venezuela" Ponencia presentada en el *1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy*, Victoria, British Columbia, Canada, octubre 22-25.
- [37] ELLNER, S. (2009). "A New Model with Rough Edges: Venezuela's Communal Councils". NACLA. *Report on the Americas* Vol.42. Issue 3.
- [38] ESPINOZA, E. (2008). **Los Consejos Comunales y su articulación con la Gerencia Pública Municipal**. Caracas, Venezuela. Universidad Metropolitana.
- [39] EVANS, N. (2009). *Democracia y Participación desde los Consejos Comunales*. Caracas: Editorial El Perro y La Rana.
- [40] FADDA, G. (1990). **La Participación como Encuentro. Discurso Político y Praxis Urbana. Venezuela**. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana. Universidad Central de Venezuela, pp. 282.
- [41] FERNÁNDEZ CABRERA B. Los Consejos Comunales: continuidades y rupturas. CUADERNOS DEL CENDES AÑO 28. N° 78. SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2011.
- [42] FISHKIN, J. S. y P LASLETT P. (eds.) (2003), *Debating Deliberative Democracy*. Londres: Blackwell.
- [43] FONT, J. (2001). **Decisiones públicas y ciudadanía: Nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana**. España, Ayuntamiento de Alicante. Disponible en: http://www.alicante.es/documentos/p_ciudadana/2_decisiones_publicas.pdf,03/05/2006 pp. 6-30.
- [44] FRAIJA F. (s/f). *El Coste Político del Ajuste Estructural en Venezuela*.
- [45] FUNDACIÓN CENTRO GUMILLA.(2008) Estudio Exploratorio sobre la Participación Social. Estudio Cualitativo. I Estudio Consejos Comunales Venezuela. [en línea] <http://gumilla.org/?p=page&id=1217966587> [Consultado en agosto de 2013].
- [46] GIDDENS, A.- (1996): *Más allá de la izquierda y la derecha*. Madrid: Cátedra.
- [47] GARCÍA-GUADILLA, M P. (2007). "El Poder Popular y la Democracia Participativa en Venezuela: Los Consejos Comunales". Ponencia presentada en el XXVII Congreso Internacional de LASA, Montreal, Canada, Sept. 5-8. Los Consejos Comunales:

¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? 53 ÍCONOS 40 • 2011 • pp. 41-55.

- [48] GARCÍA-GUADILLA. M. P. Venezuela: Democracia participativa, socialismo del siglo XXI y polarización. En **Lasaforum**. Fall 2013 : volume xlv : issue 4. Páginas 10-13.
- [49] GARCÍA GUITIÁN, E. (2003), “Problemas de la representación política” en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz, *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza.
- [50] _____ (1998), “El discurso liberal: democracia y representación” en Rafael del Águila, Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- [51] GERGEN K. J. (2007) Construccinismo social, aportes para el debate y la práctica. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología, CESO, Ediciones Uniandes.
- [52] GRAMSCI, A. (1975). El Materialismo histórico y la filosofía de B. Croce. Juan Pablo editor, México.
- [53] GOLDFRANK, B. (2006). “Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?”. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 39, Quito, mayo 2011, pp. 41-55.
- [54] GOLDFRANK, B. (2006). “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, N°2: 3-28.
- [55] GOLDFRANK, B. (2007). “The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation”. *Comparative Politics* Vol. 39. N°2:147-168.
- [56] GUERRA, J. (Comp.) (2002) Estudio sobre la inflación en Venezuela. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- [57] GUILLEN, A., Sáenz, M. y Castillo, J. (2009). Origen, Espacio y Niveles de Participación Ciudadana. Daena. International Journal of Good Conscience. Marzo 2009. ISSN 1870-557X.
- [58] HABERMAS, J. (1998), *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.----- (1999) Debate sobre el liberalismo político. (Disputa con John Rawls). Paidós, Barcelona.

- [59] HAWKINS, Kirk, Adam Anguiano, Jane Ann Patch y Mitchell Seligson (2008). *Political Culture of Democracy in Venezuela: 2007*. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- [60] HAWKINS, K. (2010). "Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chávez's Bolivarian Revolution". *Latin American Politics & Society* Vol. 52. N°3: 31-66.
- [61] HELD, D. (1996) Modelos de democracia. Madrid: Alianza.
- [62] HEVIA DE LA JARA, J. Y Samana V. T. "Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Año LVII, núm. 215, mayo-agosto de 2012, pp. 35-67, ISSN-0185-1918.
- [63] HURTADO, J. (2015). El proyecto de investigación. Comprensión holística de la metodología y la investigación. Caracas. Venezuela. Ediciones Quirón.
- [64] IÑIGUEZ L. (Ed.) (2006). Análisis del discurso. Manual para las Ciencias sociales. Forum Qualitative social research. V.8, n 2 Disponible en www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/261/573 consultado el 20 de julio de 2015.
- [65] IRAZÁBAL, C. y Foley J. (2010). "Reflections on the Venezuelan Transition from a Capitalist Representative to a Socialist Participatory Democracy: What Are Planners to Do?" *Latin American Perspectives* Vol. 37. N°1: 97-122.
- [66] JÁUREGUI, G. La democracia planetaria. Barcelona (España): Ediciones Nobel. 2000. Págs. 267.
- [67] KELSEN, H. (1977), *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.
- [68] KEDZO N. y Rincón J. (2007) **Análisis Crítico Del Juicio Por Los 250 Millones De La Partida Secreta Del Ministerio De Relaciones Interiores Al Ex Presidente Carlos Andrés Pérez (1993)**. Caracas: Universidad Metropolitana.
- [69] KLIKSBERG, B. (1999). Seis Tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, () Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266010>
- [70] KLIKSBERG B. y Tomassini L. (Comp.) (2000). Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- [71] KORNBLITH, M. (1998) **Venezuela en los 90** (Las crisis de la democracia) Caracas: Ediciones IESA-Universidad Central de Venezuela.
- [72] KYMLICKA, W. (1996), *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- [73] LAHERA P. E. (2002) Introducción a las políticas Públicas. Chile: Fondo de Cultura económica.
- [74] LANDER, E. (2000) ¿Conocimiento para qué? ¿Conocimiento para quién? Reflexiones sobre la geopolítica de los saberes hegemónicos. *Revista Venezolana de economía y ciencias sociales*, 6 (2) 53-72.
- [75] LANDER, E. (2007). “El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela”. *Observatorio Social de América Latina CLACSO - Buenos Aires*. Año VIII. Nº22: 65-86.
- [76] LATOUCHE R., (S/f). Los dilemas de la representación: Hacia una revisión de la crisis del sistema político venezolano contemporáneo. *Análisis de Coyuntura* [online]. 2006, vol.12, n.2 [Consultado 15-09-15], pp. 11-27. Disponible en: <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-36172006000200002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1315-3617.
- [77] LERNER, J. (2007). “Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?”. *Z Magazine*. Disponible en <http://www.zcommunications.org/zmag/viewArticle/13898> visitado 1 de marzo.
- [78] LIJPAHRT, A. (1991) Las democracias contemporáneas. Barcelona (España): Ariel Ciencia Política.
- [79] LIJPHART, A. (2000). Modelos de democracia. Barcelona: Ariel.
- [80] LINZ, J. y STEPAN A. (1996): “Hacia la consolidación democrática”, en *La Política*, núm. 2, págs. 29-49.
- [81] LECHNER, N. (1988), *Los Patios Interiores de la Democracia*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- [82] LEFORT, Claude. La representación no agota la democracia. In: DOS SANTOS, Mario (org.). *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas: Nueva Sociedad-CLACSO, 1992, p. 139-145.
- [83] LEVINE A. (1984). *Arguing for socialism*, Boston, Routledge and Kegan Paul.

- [84] LÓPEZ MAYA, M. (2008). “Caracas: The State, Popular Participation and How to Make Things Work”. Ponencia presentada en la conferencia *The Popular Sectors and the State in Chávez’s Venezuela*, Yale University, Marzo 6-7.
- [85] LÓPEZ MAYA, M. (2011) **Democracia Participativa en Venezuela (1999-2010)**. Caracas: Centro Gumilla – Universidad Católica Andrés Bello.
- [86] LÓPEZ VALLADARES, M. (2008). “Una estrategia de innovación política en Venezuela: los Consejos Comunales”. *Ra Ximhai: Revista de Sociedad, Cultura, y Desarrollo Sustentable* Vol. 4. N°3: 559-579.
- [87] LÓPEZ V., Gamboa C. (2001). Democracia y Participación en los Municipios Venezolanos: Bases Constitucionales, Legales y Teóricas. **Revista Ciencias de Gobierno**. Año 5. N° 10. Venezuela, Instituto Zuliano de Estudios, Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES), Gobernación del Estado Zulia.
- [88] MACHADO M. J. E.(2009) **Estudio cuantitativo de opinión sobre los Consejos Comunales**. Centro Gumilla. Observatorio de Participación y Convivencia Social de Venezuela. Caracas, Junio de 2009.
- [89] MCNAMEE S, H. DM. (2012) *Research and Social Change. A Relational Constructionist Approach*. Routledge, New York.
- [90] MANIN, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial. 1998. 300 pp.
- [91] MACHADO, J. E. (2008). *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- [92] ——— (2009a). “Participación Social y Consejos Comunales en Venezuela”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* V.15. N°1: 173-185.

- [93] ——— (2009b). *Estudio Cuantitativo de Opinión sobre los Consejos Comunales*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- [94] MACPHERSON, C. B. (1982), *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- [95] MADISON, J., A. HAMILTON y J. JAY (1994), *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica
- [96] MÁIZ, R. (2003), “Poder, legitimidad y dominación” en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz, *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza.
- [97] MANIN, B. (1998), *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- [98] MÁRQUEZ, M. (2012). **Mecanismos de participación ciudadana de los consejos comunales.**
- [99] MARQUEZ P. (2008) Reflexiones sobre cómo construir el proyecto de tesis doctoral desde la perspectiva cualitativa. *Tierra Firme*. Caracas – Venezuela N° 103, Año 26 - Vol. XXVI, pp. 387-405.
- [100] MARTÍNEZ, M. (2004). *Ciencia y Arte en la Metodología Cualitativa*. 1era. edición. México D.F, México. Editorial Trillas.
- [101] MENY, I. y THOENIG J. C. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- [102] MERINO M. (2013). **La participación ciudadana en la democracia**. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_4.pdf
- [103] MILL, J. S. (1985), *Del gobierno representativo*. Madrid: Taurus.

- [104] MOLINER, M. (1992). *Diccionario de uso del español*. Costa Rica: Turrialba. (Vol. 463, No. M721).
- [1054] MORÁN, A. L. (2008). **Claves para el fortalecimiento de los Consejos Comunales**. Centro Gumilla. Caracas.
- [106] MORILLO, O. y Cira, E. (2015). Alcance de la participación en la gestión de los Consejos Comunales. *Revista Venezolana de Gerencia* <en línea> 2015, 20 (Enero-Marzo). Fecha de Consulta: 25 de enero de 2016). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29036968004>>ISSN 1315-9984
- [107] MOUFFE, Ch. (1999), *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- [108] MOUFFE, Ch. (2003) **La paradoja democrática**. España: Gedisa.
- [109] MONTESQUIEU, B. (1971), *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- [110] MUJICA, P. (2005). **La participación ciudadana en relación a la Gestión Pública**. Chile. Corporación Participa, pp. 25
- [111] NOHLEN, D. (1991) **Descentralización política y consolidación democrática**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- [112] NUN, J. (2000), *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- [113] NÚÑEZ, I. y Leal, N. (2015). Nuevos significados de la democracia en Venezuela. *Revista Derecho* <en línea>, No. 39. Fecha de Consulta: 01 de febrero de 2016)., pp. 198-221. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci-arttext&pid=S0121-86972013000100008&Ing=pt&nrm=iso>>ISSN0121-8697.

- [114] OCHOA HENRÍQUEZ, H. (1997). Emergencia del Paradigma de la Gerencia Pública en Venezuela. II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita, Venezuela, 14 - 18 de octubre 1997. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0032012.pdf> fecha de consulta: 03/05/2006, pp. 16.
- [115] LOVERA, A. (2008). “Los Consejos Comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* V.14. N°1: 107-124.
- [116] O'DONNELL, G. (2007). *Disonancias: Críticas democráticas*. Buenos Aires: Prometeo.
- [117] PATEMAN, C. (1970). *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press. Chap. 1 y 2.
- [118] PEARCE, J. (2010) *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City* Bradford: Palgrave/Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- [119] PEREIRA, A. Y Vázquez C. (2009). Los Consejos Comunales en Venezuela: aspectos de gestión y participación. *Temas de Coyuntura*/59 (Julio 2009): pp. 77-104. Consultado el 14 de junio de 2016. Disponible en revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temasdecoyuntura/article/.../1280
- [120] PERZEWSKI, A. (2002). *Qué esperar de la democracia*. España: Siglo XXI Editores.
- [121] PINHO DE OLIVEIRA, M. (2016). Los consejos comunales y la gerencia social comunitaria. *Apuntes Universitarios. Revista de Investigación*, VI (1), 9-21. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=467646131002>

- [122] EDWARDS JR. D. B. Y J. KLEES, E. (2014). Participación en el Desarrollo Internacional y la Gobernanza de Educación: Tres Perspectivas y Tres Casos de El Salvador. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*. Año 5 N°5. 2014. pp 107-121. Disponible en: <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/5/art1.pdf>
- [123] PITKIN H.F. (1985): **El concepto de representación política**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- [124] PNUD (2004). **La Democracia en América Latina**. Buenos Aires. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- [125] PNUD. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Disponible on line <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>
- [126] PROVEA. **Informe anual 2007-2008**. Caracas, 2008.
- [127] PUERTA R, M. “Consejos Comunales en Venezuela”. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 5, núm. 9, enero-junio, 2012, pp. 43-55. Universidad de Carabobo Valencia, Venezuela.
- [128] QUINTERO G. (2005). Venezuela en los 90. La crisis de la democracia. Caracas: Presente y Pasado. *Revista de Historia*. Año X. Volumen 10. N°19. Enero-Junio, 2005.
- [129] QUIROZ, T., & Morgan, M. (1987). La sistematización: Un intento conceptual y una propuesta de operacionalización. *La Sistematización y el trabajo social. Nuevos Cuadernos CELATS*, (11).
- [130] RANGEL GUERRERO, Ch. (2010). “Municipios, Consejos Comunales y democracia en Venezuela”. *Procesos Históricos* N° 17: 70-92.
- [131] RAWLS, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura

Económica.

- [132] REY, J. C. (1991). “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”. En Revista Venezolana de Ciencia Política, 21, 9-34. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de los Andes.
- [133] ROMERO, P. (2007). **Los consejos comunales más allá de la utopía**. Ediciones de LUZ. Maracaibo.
- [134] SALAMANCA, L. **Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela**. Caracas: Universidad Central de Venezuela – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. 1997.
- [135] SALAMANCA L. Y Viciano P. (Coords.) (2004). **El Sistema Político Venezolano en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas: Vadell Hermanos-CEPS-IEP.
- [136] SANCHEZ T. y DEL PINO E. (2008). Una mirada a la participación comunitaria en el proceso de contraloría social. *Paradigma*, 29 (2), 35-53. Recuperado en 28 de julio de 2018, de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512008000200003&lng=es&tlng=es.
- [137] SARTORI, G. (1988). **Teoría de la Democracia. El debate teórico**. Madrid: España. Alianza Editorial. Tomos 1 y 2. Santiago Sánchez González Traductor.. p. 606.
- [138] SARTORI, G. (1992). **Elementos de Teoría Política**. Madrid: Alianza Universidad.
- [139] SARTORI, G. (1993). **¿Qué es la Democracia?** México: Editorial Patria.
- [140] SCHMITT, C. (1991), **El concepto de lo político**. Madrid: Alianza.

- [141] SCHUMPETER J. (1981) “Capitalismo, Socialismo y Democracia” (Aguilar: 1932), Cap. XXI “La Teoría Clásica de la democracia” y Cap. XXII “Otra Teoría de la Democracia”. DAHL, ROBERT, Un Prefacio a la Teoría Democrática (Ediciones Gernika.
- [142] SÁNCHEZ MELEÁN, JOSÉ (2010). Estado Federal, Estado Comunal y Consejo Federal de Gobierno. Gobernación del Zulia. Maracaibo.
- [143] SERRANO C. A. « Ética y Política », *Polis* [En línea], 10 | 2005, Publicado el 11 noviembre.
- [144] SERVICIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DE LOS CONSEJOS COMUNALES (SAFONACC) (2011). http://www.safonacc.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=53. Consultado el 15 de Febrero de 2011.
- [145] SILVA J., A. (1997) Hacia Una Democracia Participativa (Ii Parte): Teoría Participacionista De La Democracia. *Rev. derecho (Valdivia)*. [online]. dic. 1997, vol.8, no.1 [citado 07 Abril 2016], p.113-121. Disponible en la World Wide Web: <http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501997000200008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950
- [146] SMILDE, D. (2009). “Three Stages in the Chávez Government’s Approach to Participation”. En *Understanding Populism and Political Participation: The Case of Venezuela*, Adam Stubitts (ed). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program
- [147] TABARA J. D. (2003) Participacion cualitativa y evaluacion integradadel medio ambiente y de la sostenibilidad.Aspectos metodologicos en cuatro estudios de caso1.España: Universitat Autònoma de Barcelona. Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals. Anal. Geogr. 42, 2003 **183-213**.

- [148] TEZANOS, J. F. (2002) La democracia incompleta (El futuro de la democracia post-liberal). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- [149] TOURAINE, A. (2001) ¿Qué es la democracia? México: F.C.E.
- [150] VALLESPÍN, F. (1998), “El discurso de la democracia radical”.
- [151] VÁSQUEZ VERA, M. (2010). “Circuitos de poder y control político en la revolución chavista (1999-2010)”. *Reflexión Política* Año 12. N°23: 120-137.
- [152] VALLÉS, J. M. (2000). **Ciencia Política. Una Introducción**. Madrid: Ariel Ciencia Política.
- [153] WEINER, M. (1969). **Modernización**. México: Robles, p. 264.
- [154] WELSCH, F. Venezuela: Transformación de la cultura política, Nueva Sociedad 121/1992, pp.16-20.
- [155] WELSCH F. El Marco Contextual: Modernización Y Política Publica 1973-1993. Cultura Política en Venezuela: Continuidad y Cambio 1973-1993 Consultado el 11 de junio de 2016. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/mempol4/4-3.pdf>
- [156] VILLEGAS M. (2012) ¿Es viable la instauración del Estado Comunal? En SIC. Año LXXV. Diciembre 2012 (416-439).
- [157] WALLERSTEIN, I. (2001), "Democracy, Capitalism and Transformation," Palestra em Documenta 11. Viena, 16 de Março.
- [158] WIESENFELD, E. y SÁNCHEZ E. (2012) *Participación, Pobreza Y Políticas Públicas: 3p Que Desafían La Psicología Ambiental Comunitaria (EL CASO DE LOS CONCEJOS COMUNALES DE VENEZUELA)*. Caracas: Venezuela. Universidad

- [159] WOOD, E. M. 2000 Democracia contra capitalismo. La renovación del materialismo histórico (México DF: Siglo XXI).
- [160] YOUNG, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
http://www.mpcomunas.gob.ve/infografia_censo.html Consultado el 5 de diciembre de 2013.
- [161] ZICARDI, A. (1997). **Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en ciudades mexicanas**. IISUNAM, México.

LEYES

- [1] ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 36.860.
- [2] ASAMBLEA NACIONAL (2001). “Ley Orgánica de la Contraloría General de Venezuela y del Sistema Nacional de Control Fiscal”. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.347.
- [3] ASAMBLEA NACIONAL. “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.463.
- [4] ASAMBLEA NACIONAL. “Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal”. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.327, 02-12-2005.

- [5] ASAMBLEA NACIONAL (2006). “Ley de los Consejos Comunales”. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.806.
- [6] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.
- [7] Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 39.335 del 8 de diciembre de 2009.
- [8] Ley Orgánica del Poder Popular, Gaceta Oficial Número 39.578
- [9] Ley Orgánica de las Comunas, Gaceta Oficial Número 39.578
- [10] Ley Orgánica de Contraloría Social, Gaceta Oficial Número 39.578
- [11] Ley Orgánica del sistema económico comunal, Gaceta Oficial Número 39.578
- [12] Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Gaceta Oficial Número 39.578
- [13] Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, Gaceta Oficial (Extraordinaria) Número 5.963

PÁGINAS WEB

- <http://www.mpcomunas.gob.ve/taquilla-unica/>
- <http://www.fundacomunal.gob.ve/>
- <https://freedomhouse.org/article/libertad-en-el-mundo-2018-democracia-en-crisis>

Consultado el 25 de febrero de 2018.

- Aló Presidente: <http://www.alopresidente.gob.ve/>
- Asociación Civil Civilis: <http://www.civilisac.org/>

- Banco Central de Venezuela: <http://www.bcv.org.ve>
- Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.gob.ve/>
- El Universal: <http://www.eluniversal.com>
- El Nacional: <http://www.el-nacional.com>
- Fundacomunal: <http://www.fundacomunal.gob.ve/>
- Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.gob.ve/>
- Ministerio del Poder Popular para las comunas: <http://www.mpcomunas.gob.ve/>
- Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina
- Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela
<http://www.vicepresidencia.gob.ve/index.php/2018/10/20/presidente-maduro-ordena-alcanzar-meta-de-3-mil-comunas-en-el-pais/>).

Plan Ofensiva Comunal 2019 (Consultado 05 de mayo de 2019) <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2019/04/Plan-de-ofensiva-comunal-2019.pdf>)

–

.

ANEXO 1

Líneas de trabajo del Presidente Maduro (agosto 2013).

12 Líneas de Trabajo del Presidente **Nicolás Maduro**

100 días y noches echándole un camión

- 1** Construcción de un sistema de **Gobierno Popular** que articule todos los niveles de gobierno con el pueblo.
- 2** Inicio e inauguración de manera acelerada de todos los **proyectos y obras** comprometidas en el gobierno de la Eficiencia en la Calle.
- 3** Impulsar el **Movimiento por la Paz y la Vida** y el Plan Patria Segura.
- 4** Consolidar y acelerar la **recuperación de la economía** nacional – Gobierno económico.
- 5** Repotenciar las **Misiones y las Grandes Misiones. Instalar las mesas coordinadoras de misiones.**
- 6** Consolidar la operación **Eficiencia o Nada** y la lucha contra la corrupción
- 7** Incorporación a la lucha por la construcción de las comunas, “**comunas o nada**”.
- 8** Estabilizar el **sistema eléctrico nacional.**
- 9** Fortalecimiento de la **Fuerza Armada Nacional Bolivariana** para la **defensa del país.**
- 10** Impulsar una **revolución cultural y comunicacional** para fortalecer los valores que inspiran a la Patria.
- 11** Mantener la poderosa **política internacional** de la Revolución Bolivariana para consolidar las organizaciones de unidad, como **CELAC, UNASUR, MERCOSUR y la ALBA.**
- 12** Consolidar la **fuerza política y social de la Revolución.** Fortalecer el PSUV, el GPP y las nuevas alianzas.

Fuente: <http://www.cenditel.gob.ve/node/1355>

ANEXO 2

Encuesta a voceros

VOCEROS					
ENCUESTA PROCESO DE GESTIÓN CONSEJOS COMUNALES					
1.- IDENTIFICACION DEL CONSEJO COMUNAL					
1.1 Nombre del Consejo Comunal:		1.2 Fecha de Constitución:		1.8 Código de Registro (SITUR):	
1.4 Nombre y Apellido del vocero Contacto:		1.5 Teléfono del vocero contacto:		1.6 Correo electrónico:	
2.- UBICACIÓN DEL CONSEJO COMUNAL					
2.1 Estado:		2.2 Municipio		2.3 Parroquia	
2.4 Sector:		2.5 Dirección:			
4. DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO COMUNAL					
4.1 Ha oído sobre el ciclo del poder comunal (Art. 44 LOCC)?		Si _____	No _____	¿Qué es?	
4.2 Sabe qué es el Plan Comunitario de Desarrollo Integral (PDIC) (Art. 4:9 LOCC)?:		Si _____	No _____	¿Existe en el CC?	
4.3 ¿Para qué sirve el PCDI?		A. Planificar	B. Formular proyectos	C. Cumplir con un requisito	D. No sabe
4.4 ¿Utiliza el CC el PCDI como instrumento de planificación?		Si _____	No _____	¿Por qué?	
4.5 Sabe ¿Qué es el colectivo de coordinación comunitaria (Art. 24 LOCC)?		Si _____	No _____	¿Quiénes lo integran?	
4.6 ¿Han recibido algún taller de formación para voceros del CC		Si _____	No _____	¿De qué institución?	
¿Cuáles?					

ANEXO 3

CONSEJO COMUNAL							
GESTIÓN Y MANEJOS DE RECURSOS							
1.- IDENTIFICACION DEL CONSEJO COMUNAL							
1.1 Nombre del Consejo Comunal:			1.2 Fecha de Constitución:			1.8 Código de Registro (SITUR):	
1.4 Nombre y Apellido del vocero Contacto:			1.5 Teléfono del vocero contacto:			1.6 Correo electrónico:	
2.- EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN							
2.1 ¿Cómo fue el proceso para la formulación del proyecto? (Proyecto 1,2,3,4,5,6)							
2.2 ¿Cuál fue el trámite para la obtención de los recursos para la ejecución del proyecto? (Proyecto 1,2,3,4,5,6)							
2.3 ¿Cómo se ejecutó el proyecto y cómo se administraron los recursos? (Proyecto 1,2,3,4,5,6)							
2.4 ¿Cómo fue el proceso de contraloría social? (Proyecto 1,2,3,4,5,6)							
2.5 ¿Realizaron asamblea de ciudadanos para entrega de memoria y cuenta? (Proyecto 1,2,3,4,5,6)						¿ex, ante o post?	
2.6 ¿De qué manera se presenta la memoria y cuenta? ¿Informe contable, financiero, general, con el estado de cuenta, verbal...? (Proyecto 1,2,3,4,5,6)							
2.7 ¿Cuál fue el grado de satisfacción de la comunidad en relación al proyecto ejecutado? (Proyecto 1,2,3,4,5,6)							
Excelente	Muy Bueno	Bueno	Regula	Malo	Ns/Nc		
2.8 ¿Cómo ven la relación costo - beneficio?			alto costo-alto beneficio		alto costo-bajo beneficio		
			bajo costo - alto beneficio		bajo costo-bajo beneficio		
2.9 En relación a la gestión ¿cuáles son los principales problemas que se le presentan?							
3.- EN RELACIÓN A LAS INSTITUCIONES							
3.1 ¿En cuál de los proyectos (1,2,3,4,5,6, otro) recibieron más apoyo de las instituciones?							
3.2 ¿Ejerció el ente financiero la contraloría institucional? ¿Ex, ante, o post?							
3.3 ¿Qué demandaría o solicitaría Ud. de las instituciones?							
Opinión general sobre las instituciones:							
4.- EN RELACIÓN A LOS PROYECTOS SOCIPRODUCTIVOS							
4.1 ¿Quién formuló el proyecto?							
4.2 ¿En qué año fue financiado?				4.3 ¿Sigue funcionando el proyecto?			
4.4 ¿Fue un proyecto retornable?				4.5 ¿Al ente financiero o al propio CC?			
4.6 ¿Cómo se ejecutó el proyecto? ¿Fue un único proyecto o se seleccionaron algunas personas (micro financiamientos)? (Si fue único proyecto responda solo 8.6.1 y 8.6.2) (Si fue micro financiamientos responda de 8.7 a 8.13)							
4.6.1 ¿Qué mecanismos se establecieron para la retornabilidad o recuperación de la inversión?							
4.6.2 ¿Cómo se reinvierte el dinero que retorna al CC?							
4.7 ¿Cómo fue el proceso de selección de los beneficiarios?							
4.8 ¿Los beneficiarios se seleccionaron antes o una vez que el proyecto obtuvo los recursos financieros?							
4.9 ¿Qué mecanismos se establecieron para la retornabilidad o recuperación de la inversión?							
4.10 ¿Cómo se reinvierte el dinero que retorna al CC?							
4.11 ¿Ha significado ese proyecto una mejoría en las condiciones de vida del beneficiario directo? ¿Cómo se visualiza?							
4.12 Además de los proyectos ejecutados ¿están en espera de otro financiamiento?							
4.13 ¿Cuáles fueron los principales problemas que se le presentaron en la ejecución del proyecto?							
5.- GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS							
5.1 ¿Conoce Ud. Los fondos internos que debe tener un CC?							
5.2 ¿Posee el CC los fondos internos previstos en la LOCC?							
De acción social		De gastos operativos y administrativos			Ahorro y Crédito social		De riesgo
5.3 ¿Han solicitado o ha recibido el CC alguna transferencia de servicios, actividades, bienes o recursos?							
5.4 ¿Cómo se administra esa transferencia?							
5.5 En su opinión ¿Qué le indicaría Ud. o cómo sabría Ud. que la gestión de un CC es buena, regular o mala?							
6.- EN RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS							
6.1 ¿Conoce Ud. el Sistema Nacional de Políticas Públicas planteado en las leyes de la República?							
6.2 ¿Conoce Ud. La ley del Sistema Económico Comunal?							
OBSERVACIONES							
6.3 ¿Han solicitado o ha recibido el CC alguna transferencia de servicios, actividades, bienes o recursos?							
6.4 ¿Cómo se administra esa transferencia?							
6.5 En su opinión ¿Qué le indicaría Ud. o cómo sabría Ud. que la gestión de un CC es buena, regular o mala?							
7.- EN RELACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS							
7.1 ¿Conoce Ud. el Sistema Nacional de Políticas Públicas planteado en las leyes de la República?							
7.2 ¿Conoce Ud. La ley del Sistema Económico Comunal?							
OBSERVACIONES							

ANEXO 4

Otras leyes que aportan definiciones interesantes al marco conceptual del presente trabajo a continuación:

LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR (LOCC).

Artículo 2. El Poder Popular es el ejercicio pleno de la **soberanía** por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal.

Fines:

Artículo 7:1. Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la **democracia protagónica** revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia.

Artículo 7:2. Generar las condiciones para garantizar que la iniciativa popular, en el ejercicio de la **gestión social**, asuma funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras, mediante la transferencia desde los distintos entes político - territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de los mismos surjan.

Artículo 7:3. Fortalecer la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.

Artículo 7:5. Coadyuvar con las políticas de Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes que se establezcan en cada uno de los niveles políticos-territoriales y las instancias político-administrativas que la ley establezca.

Artículo 7:7. Profundizar la corresponsabilidad, la autogestión y la cogestión.

Artículo 7:11. Planificación participativa: Forma de participación de los ciudadanos y ciudadanas en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

Artículo 7:12. Presupuesto participativo: Mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas proponen, deliberan y deciden sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, con el propósito de materializar los proyectos que permitan el desarrollo de las comunidades y el bienestar social general.

Artículo 7:13. Sistema económico comunal: Conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal.

Se entiende por:

Artículo 8:1. Asamblea de ciudadanos y ciudadanas: Máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público, de acuerdo a lo que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de éstos surjan.

Artículo 8:2. Autogestión: Conjunto de acciones mediante las cuales las comunidades organizadas asumen directamente la gestión de proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico.

Artículo 8:3. Cogestión: Proceso mediante el cual las comunidades organizadas coordinan con el Poder Público, en cualquiera de sus niveles e instancias, la gestión conjunta para la ejecución de obras y prestación de servicios necesarios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico.

Planificación de políticas públicas

Artículo 17. La planificación de políticas públicas, en los términos establecidos en la ley que regula la materia, es un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza.

Transferencia de competencias

Artículo 27. La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a

aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del Colectivo.

LEY ORGÁNICA DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y COMUNAL (LOPPC).

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular mediante el establecimiento de los principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del Poder Público y las instancias del Poder Popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar un sistema de planificación, que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad.

Artículo 4. La planificación pública y popular tiene por finalidad:

1. Establecer un Sistema Nacional de Planificación que permita el logro de los objetivos estratégicos y metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
2. Garantizar el seguimiento, evaluación y control del desempeño institucional.
3. Ordenar, racionalizar y coordinar la acción pública en los distintos ámbitos y niveles político-territoriales de gobierno.
4. Fortalecer la capacidad del Estado y del Poder Popular en función de los objetivos estratégicos y metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
5. Forjar un Estado transparente, eficaz, eficiente y efectivo.
6. Fortalecer los mecanismos institucionales para mantener la continuidad de los programas y sus inversiones, así como las demás decisiones públicas relacionadas con el desarrollo sustentable del país.
7. Fortalecer las capacidades estratégicas y rectoras del Estado y del Poder Popular para la inversión de los recursos públicos.
8. Garantizar la vinculación entre la formulación y ejecución de los planes y la programación presupuestaria.
9. Promover espacios para el ejercicio de la democracia, participativa y protagónica, como base para la consolidación del estado comunal.

Artículo 5. Sistema Nacional de Planificación: Coordinación y articulación de las instancias de planificación participativa de los distintos niveles de gobierno para definir, formular, priorizar, direccionar y armonizar las políticas públicas, en concordancia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, de conformidad con la Constitución de la República.

Planificación participativa

Artículo 7. Los órganos y entes del Poder Público, durante la etapa de formulación, ejecución, seguimiento y control de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones a los

ciudadanos y ciudadanas a través de los Consejos Comunales, comunas y sus sistemas de agregación.

Integración del Sistema Nacional de Planificación

Artículo 10. Integran el Sistema Nacional de Planificación:

1. El Consejo Federal de Gobierno.
2. Los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas.
3. Los consejos locales de planificación pública.
4. Los consejos de planificación comunal.
5. Los Consejos Comunales.

Del consejo comunal

Artículo 15. El consejo comunal en el marco de las actuaciones inherentes a la planificación participativa, se apoyará en la metodología del ciclo comunal, que consiste en la aplicación de las fases de diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social, con el objeto de hacer efectiva la participación popular en la planificación, para responder a las necesidades comunitarias y contribuir al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad.

Sistema

Artículo 19. La planificación de las políticas públicas responderá a un sistema integrado de planes, orientada bajo los lineamientos establecidos en la normativa legal vigente; dicho sistema se compone de:

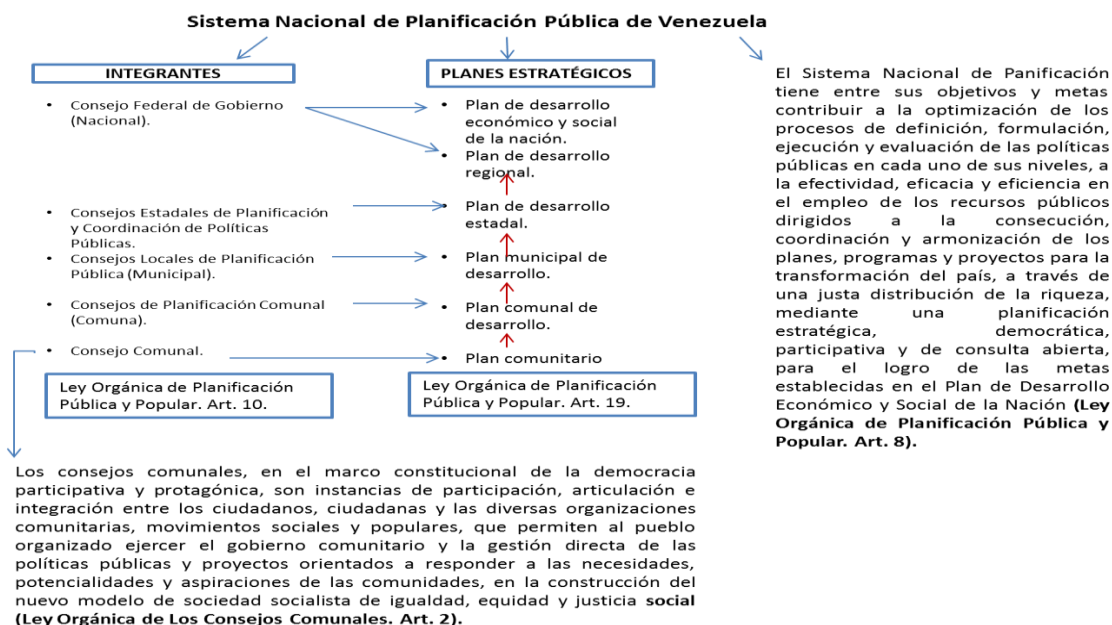
1. Planes estratégicos:

- a. Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
- b. Plan de Desarrollo Regional.
- c. Plan de Desarrollo Estatal.
- d. Plan Municipal de Desarrollo.
- e. Plan Comunal de Desarrollo.
- f. Plan Comunitario.
- g. Los planes estratégicos de los órganos y entes del Poder Público.
- h. Los planes sectoriales elaborados por los órganos de la Administración Pública Nacional.
- i. Los demás planes que demande el proceso de planificación estratégica de políticas públicas o los requerimientos para el desarrollo social integral.

2. Planes operativos

- a. Plan Operativo Anual Nacional.
- b. Plan Operativo Anual Estatal.
- c. Plan Operativo Anual Municipal.
- d. Plan Operativo Anual Comunal.
- e. Los planes operativos anuales de los órganos y entes del Poder Público.

A continuación se presenta un esquema muy simplificado pero representativo del sistema nacional de planificación pública venezolano y como se articulan los planes sus diferentes niveles con sus integrantes:



Fuente: Elaboración propia.

LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL (LOCS).

Artículo 2. La contraloría social, sobre la base del principio constitucional de la corresponsabilidad, es una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales.