

# Participación ciudadana y desarrollo territorial en Venezuela

## ¿Utopía o realidad?

Rodríguez, Armando<sup>1</sup>

Recibido: 06/09/2009 • Revisado: 13/09/2009  
Aceptado: 01/11/2009

### Resumen >>

La concepción teórica y la puesta en marcha del modelo de desarrollo territorial o desarrollo local, involucra un complejo proceso de interrelaciones sociales, culturales, políticas, económicas, psicológicas, tecnológicas, entre otras; en las cuales juega un papel muy importante el marco institucional establecido en la región o territorio donde pretenda llevarse a cabo. Se hace imprescindible el disponer de un marco político-institucional verdaderamente democrático y libre, que sirva de sustento y apoyo a un verdadero plan integral de desarrollo, que estimule y potencie la participación ciudadana, en aras del diseño y creación de nuevos horizontes económicos. Para ello, se requiere de una estructura descentralizada eficiente del poder, que permita realizar la planificación desde abajo (desde la base local) hacia arriba, engranando las grandes políticas públicas de desarrollo económico a ser puestas en marcha por aquellos países con mentalidad de progreso y bienestar. Una situación social y política altamente polarizada y excluyente, como la que actualmente atraviesa Venezuela, hace pensar que la puesta en marcha de los preceptos teóricos que sustentan un verdadero proceso de desarrollo local, luce cada vez más lejana y utópica, dado el creciente proceso de recentralización que el poder central ha iniciado en todos los campos del quehacer nacional.

**Palabras clave:** Desarrollo local, desarrollo territorial, descentralización, recentralización, participación ciudadana, consejos comunales.

### Abstract >>

#### CIVIC ENGAGEMENT AND REGIONAL DEVELOPMENT IN VENEZUELA UTOPIA OR REALITY?

*Theoretical concepts and the startup of de territorial or local development model involves a complex process of social, cultural, political, economic, psychological and technologic interrelationships. These interrelationships are importantly influenced by the institutional framework set up in the territory or in region where the model will be used. A democratic and free institutional framework promoting citizen participation is essential to design and create new economic horizons, which is possible through decentralized organizational structures that allow planning to be executed down (from de the local base) up and take into account the developed countries public policies. The current situation that polarize and exclude people socially and politically in Venezuela suggest that the startup of such a development model is a utopia due to the growing process of re-centralization being enacted by the central government in all areas of the nation.*

**Keywords:** local development, territorial development, decentralization, citizen participation, communal councils.

<sup>1</sup> Economista egresado de la Universidad de Los Andes, Profesor Agregado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES). Magister Scientiae en Economía, mención: Política Fiscal y Tributaria. Especialista en Ciencias Contables, mención: Tributos y Rentas Internas. Actualmente cursante del Programa de Doctorado en: Formación, Empleo y Desarrollo Regional, dictado por la Universidad de La Laguna (España) en convenio cooperativo con la Universidad de Los Andes. Líneas de Investigación: Política Fiscal y Tributaria y Desarrollo Regional. E-mail: [arodrigz@ula.ve](mailto:arodrigz@ula.ve)

## Introducción

Frente a la institucionalización de un modelo jerárquico de intervención y planificación convencional, se ha venido imponiendo desde hace tres décadas la filosofía del desarrollo territorial o local en no pocos países del mundo, como un modelo alternativo, más eficiente y seguro de entrar a la senda del progreso y bienestar económico.

A través de este nuevo enfoque, se incentivan nuevos procesos participativos, a partir de la formulación de estrategias de abajo hacia arriba, con una amplia y activa implicación ciudadana. Esta alternativa hace que la administración pública, más que controlar el proceso, tenga como principales objetivos facilitarlos, estimulando la participación de los diferentes agentes sociales, políticos y económicos; trasladando el protagonismo a la ciudadanía en el tratamiento de temas y resolución consensuada de problemas. Ello hace que la participación ciudadana y el liderazgo de la administración local se conviertan en los signos más identificadores del proceso.

Es bajo esta filosofía de la participación ciudadana en el marco de un sistema de gobierno multinivel, que la presente investigación se propone a través de un análisis teórico y documental, determinar el grado de importancia que la participación ciudadana tiene en el proceso de desarrollo local venezolano, a la luz del marco jurídico-institucional que sustenta el proceso de descentralización iniciado en 1989.

La investigación está estructurada de la siguiente manera: primeramente se aborda la concepción teórica del desarrollo territorial

o desarrollo local, considerando sus dimensiones, las desigualdades territoriales y el planteamiento territorial. Luego, se realiza un breve análisis teórico de la participación ciudadana en el marco institucional venezolano y precisando con mayor exactitud el papel desempeñado por los Consejos Comunales en el desarrollo local. En el aparte siguiente se aborda el tema del Desarrollo Local en Venezuela, ¿utopía o realidad?, y en último lugar, se anotan algunas consideraciones finales.

### 1. Desarrollo territorial. Concepción teórica

El conocimiento del territorio requiere el conocimiento y reconocimiento de los grupos sociales que se desenvuelven en ese espacio físico y simbólico, representativo o referenciado. Este espacio aparece a veces limitado, otras veces cerrado; en ocasiones es la base fundamental de la libertad, la identidad o solidaridad, la inclusión o la segregación, destacando siempre la importancia de los valores actuales culturales y sociológicos de quienes lo habitan. En este sentido ha surgido la idea de territorialidad, vinculando el territorio como espacio físico al conjunto de costumbres, tradiciones y valores que allí se generan, se mantienen y desarrollan en el tiempo y que finalmente terminan identificando una determinada cultura al ser transferidos de generación en generación.

En este sentido, Raffestin (1981) citado por García (2007), hace referencia a la generación del territorio a partir del espacio, como el resultado de la acción de distintos agentes que actúan sobre éste, desde el Estado a los individuos, pasando por todas las

organizaciones que actúan en el mismo. De tal manera, que en el proceso de apropiación y transformación del mencionado espacio por parte de los distintos agentes que lo territorializan, surge el territorio, lo que da lugar a una especie de demarcación y zonificación del mismo (visión etológica del mismo)<sup>2</sup>, expresando de esta manera “las necesidades de espacio que tienen los individuos y los grupos por razones de identidad, seguridad, protección y estímulo”, Zoido y otros (2000) citados por García (2007, p. 93). Es a partir de esta concepción del territorio que surgen diferentes enfoques: el territorio como entidad administrativa, entendida como el espacio de las competencias, el territorio como patrimonio o herencia del pasado y, el territorio como construcción social, determinado por la identidad local en relación con la acción colectiva de los agentes: el territorio como proyecto, según Dematteis y Governa (2005), citado por García (2007).

En términos generales, toda comunidad se asienta y se circunscribe en un territorio, pero el territorio no es solo un espacio geográfico y administrativo, es también un lugar físico y muchas veces simbólico, de donde surgen relaciones sociales de complementariedad, de competencia, de conflicto y, en , de vida grupal. En este sentido, el territorio constituye un espacio de vida. Igualmente, este espacio está sujeto a transformaciones económicas, estructurales, tecnológicas, culturales, entre otras. Por otra parte, y a diferencia del territorio, la localidad es el lugar de relaciones sociales, de producción, de distribución y de consumo; pero también es un lugar de socialización, de educación, de adquisición de conocimientos, costumbres y hábitos. Barroso (2007).

## 1.2 Desarrollo local o territorial

Puede decirse que como proyecto, el concepto de territorio hace alusión a planificación, en función de un objetivo o norte específico a seguir dentro de un marco histórico, tradicional, artificial de hechos sociales y culturales que pueden ser moldeados, desarrollados o potenciados según el interés propio de los agentes que allí conviven, lo cual no es otra cosa que planificación de su desarrollo económico. Es por ello, que actualmente se hace imprescindible que cada territorio posea su propio plan de desarrollo local o territorial enmarcado en las macro-políticas públicas definidas por el nivel central de gobierno.

De esta forma considera Barroso (2007), que el desarrollo económico de una comunidad o localidad ha de ser integral, es decir, se deben considerar todas sus dimensiones (territorio, infraestructura, economía, sociedad, política y cultura), disponiendo de cada una de ellas de manera equilibrada. Dado que existe una relación de interdependencia entre los factores educativos, económicos y culturales del desarrollo, entre los aspectos materiales y personales, entre la disponibilidad de recursos e infraestructuras, entre el crecimiento, la producción y el consumo y entre las habilidades sociales, culturales y personales con el nivel de desarrollo económico; están las administraciones públicas obligadas a potenciar dicha articulación. En este proceso las iniciativas privadas ofrecen la imaginación, la libertad, la capacidad de innovar, de crear, de crecer, de emprender. Por otro lado, la sociedad civil organizada debe velar por evitar la burocracia, el clientelismo y la desviación de fondos, propiciando así un criterio más equitativo en la distribución de fondos

2 La Etología es el estudio científico del carácter y modos de comportamiento del hombre, según el Diccionario Larousse 1992.

públicos, mayor solidaridad, integración e inserción social en las regiones o territorios.

Considera este autor que otro de los elementos característicos del desarrollo local o territorial, lo constituyen: la llamada economía social o solidaria, basada en el cooperativismo, la democracia económica, el reparto de beneficios, la prestación de servicios, el nivel de bienestar, el asociacionismo y la participación social. Además, es importante considerar la participación más allá del simple hecho de pertenecer a una determinada estructura o grupo social, es necesario ser miembro activo de la comunidad, de la localidad; de lo contrario, no habrá participación.

### 1.3 Dimensiones del desarrollo local

Dada la concepción sistémica y multidimensional que abarca el concepto de desarrollo local, Barroso (2007), señala que el desarrollo local no es más que un sistema integrado de base territorial, en el que las dimensiones físicas, económicas, sociales y culturales se interrelacionan entre sí. De esta manera, combina los elementos endógenos propios de la comunidad territorial, con la existencia de instrumentos exógenos, traídos de fuera. Básicamente, se trata de activar los diversos recursos humanos, materiales, institucionales y culturales para conseguir el crecimiento económico y la mejora del nivel y calidad de vida de la población.

Desde esta múltiple concepción, el desarrollo local adopta cuatro dimensiones:

1. La dimensión estructural (territorio, infraestructura, tecnología y recursos).
2. La dimensión económica (sistema de producción, distribución, consumo y tejido empresarial).
3. La dimensión socio-cultural (educación, cultura, tradiciones, innovaciones

y estilos de vida), y 4. La dimensión política y administrativa (instituciones, asociaciones, movimientos sociales, iniciativas, entre otras).

Según este autor, el entramado de infraestructuras y recursos, de sistemas productivos y de distribución, de entidades y asociaciones educativas, recreativas, culturales, de cooperación, de solidaridad, entre otras; junto a las instituciones y redes de gestión, constituyen la estructura social, económica, política y cultural, sobre la que se asientan y en las que se desenvuelven los distintos agentes sociales e institucionales que participan en el propio desarrollo comunitario o local. Es así, que los principales elementos del desarrollo local son: la población, el medio físico y natural, la infraestructura y equipamiento, los recursos financieros, los servicios sociales, sanitarios, educativos y culturales, el grado de satisfacción personal y las relaciones interpersonales. Y dentro de los principales actores se encuentran: la población, las administraciones (públicas y privadas), los centros educativos, los servicios sociales y sanitarios, las empresas, las agencias de desarrollo local y las asociaciones.

Estos actores se relacionan en diversos ámbitos o esferas en las que se plasman las relaciones afectivas y de socialización primaria, las relaciones de producción y consumo, las relaciones de socialización secundaria e identitarias (ámbito comunitario) y las relaciones de poder (ámbito político-administrativo).

Dentro de estos ámbitos del desarrollo local se llevan a cabo relaciones sociales de producción, determinadas por el principio de propiedad privada y expresadas en prácticas

ejecutadas por las diversas clases sociales en el proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios que se materializan en diversas empresas y mercados locales. Igualmente, se desarrollan las llamadas relaciones de socialización, con el fin de adecuar a los individuos al sistema social, cultural, político y económico. Estas relaciones constituyen un conjunto de prácticas sociales, conformadas fundamentalmente por experiencias y sabidurías adquiridas por determinados agentes sociales (familia, sistema educativo, grupos de iguales, comunidad, instituciones, asociaciones, entre otras), que operan en distintos campos de la sociedad y dentro de distintos contextos de pertenencia y referencia, que interiorizan principios, normas, usos, modelos, costumbres, conocimientos, actitudes y aptitudes, entre otros; dentro de un proceso de aprendizaje e interiorización muy propio de cada ser humano. De esta forma se construye la identidad y el grado de pertenencia particular hacia un determinado territorio, lo cual no expresa otra cosa que el proceso de territorialización señalado en líneas anteriores.

Dentro del complejo proceso de interrelaciones sociales, culturales, económicas, tecnológicas y políticas que se dan en el proceso de desarrollo local, deben resaltarse tres atributos más: debe ser endógeno, sostenible y comunitario sin obviar las influencias externas y hacia el exterior, en el contexto de un mundo cada vez más interdependiente. Que sea endógeno, significa que ha de disponer de los recursos humanos, económicos, interinstitucionales y culturales, propios de cada localidad. El adjetivo de sostenible, hace referencia a que

debe articular el crecimiento económico y tecnológico, con respecto al medio ambiente y la población (actual y futura). Y que sea comunitario, se refiere a que debe estar sustentado en la participación ciudadana y el asociacionismo. Nuevamente, se presenta una visión integral y holística del complejo proceso de desarrollo local o territorial, resumido bajo la concepción teórica de un desarrollo humano equilibrado e integral, desde una perspectiva democrática y participativa, que en última instancia pretende generar las condiciones propicias para la emancipación local, sobre todo de los colectivos y las personas más desfavorecidas.

#### 1.4 Las desigualdades territoriales

Las innumerables interrelaciones que se establecen entre los múltiples actores del desarrollo local, así como los diversos grados de cultura, socialización, capacidad emprendedora, disposición o ubicación de recursos naturales, idiosincrasia, entre otros; así como la manera como estén sustentadas las relaciones de poder en un sistema de gobierno multinivel<sup>3</sup>, que impliquen determinados mecanismos políticos de asignación y distribución de competencias y recursos financieros hacia las localidades o territorios, determinarán que unos sean ricos y otros pobres. Como bien señala García (2007, p. 95), es realmente un proceso muy complejo, que va más allá de la simple clasificación en “áreas desarrolladas y espacios en desarrollo”. Indiscutiblemente que todos los factores condicionantes del proceso de desarrollo local, desempeñan un papel fundamental, sin poder determinar con facilidad cuál es más importante que otro. No obstante, es fundamental el aspecto cultural de

4 Un sistema de gobierno multinivel, generalmente comprende un nivel central o nacional, un nivel regional y uno municipal o local, todos compenetrados y complementados en la ejecución de la política pública de un país, de manera eficiente y coordinada, según Albi et ál., 2000.

la región, pues allí confluyen infinitas variables cualitativas que finalmente van a determinar la capacidad de innovación y desarrollo. Una determinada región o territorio que carezca de este innato registro, difícilmente puede surgir y desarrollarse, aunque disponga de recursos económicos para ello.

También es importante contar con un adecuado marco legal-institucional en la distribución de competencias y recursos financieros hacia las regiones, en el marco de un verdadero plan de desarrollo local, cuidando la equidad horizontal en la distribución de recursos a través del manejo adecuado de fondos de compensación interterritorial dentro del modelo de financiación establecido a nivel del Gobierno central, según Rangel (2003). Igualmente se hace imprescindible la implantación del principio de subsidiariedad<sup>4</sup>, tomando en consideración el grado de diversidad (en todos los aspectos) que ostente cada territorio a fin de garantizar una asignación más eficiente y equitativa que impulse el proceso de desarrollo y no se traduzca en un nivel de gasto burocrático más del poder central. (Brunet, Almeida y Coll, 2005)

No obstante, siempre está presente el problema de las desigualdades sociales y los desequilibrios territoriales, en los que opera el desarrollo local, para lo cual señala García (2007, p. 95), que:

se ha comenzado a disponer en los países desarrollados, especialmente en la Unión Europea, de importantes recursos financieros,

entre los que se encuentran los *Fondos Estructurales* y los *Fondos de Cohesión*, además de numerosos programas de ayuda, destinados a paliar los desequilibrios interterritoriales, a dotar de infraestructura a los territorios deficitarios y a promover la cohesión y la integración social de los grupos menos favorecidos en los países miembros, con la intención de limitar los movimientos de población desde las áreas más pobres a las mejor dotadas.

### 1.5 El planeamiento territorial

Indudablemente que el complejo y multidimensional proceso de desarrollo económico debe ser entendido en el marco de un proceso de planeamiento, orientado y definido por los propios agentes locales, en coordinación con las políticas públicas de carácter nacional y debidamente apoyado financiera y políticamente por el nivel central de gobierno. Siguiendo a García (2007), en este sentido es importante destacar que el plan de desarrollo local sea visto más allá de un simple proyecto en el mediano o largo plazo, debe ser visto como una estrategia integral de desarrollo que incluya los elementos endógenos del territorio, sus elementos exógenos y la capacidad de sustentabilidad en el tiempo.

Este complejo proceso de planeamiento, según el mencionado autor, debe comenzar por un profundo diagnóstico del territorio realizado por personal especializado en la materia, que permita detectar claramente las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de éste a nivel local y global, incentivando el mayor nivel de participación

<sup>4</sup>En un sentido amplio, el principio de subsidiariedad en el campo de la Hacienda Pública hace referencia a la atribución de responsabilidades a organizaciones ubicadas en un nivel intermedio e inferior de gobierno (tareas, funciones, capacidad de decisión, entre otras), cada vez más cercanas al ciudadano común, en reconocimiento de sus potencialidades y en concordancia con los objetivos de la estructura ubicada en el nivel superior; justificándose la intervención de éste, sólo cuando el nivel inferior de gobierno se muestre incapaz de cumplir las citadas responsabilidades. Matheus y Romero (2008).

ciudadana o comunitaria en la definición de los objetivos y metas locales que deben conformar la estrategia integral de desarrollo. Existen innumerables factores que deben ser considerados en el proceso, pero resulta imprescindible el nivel de despertar, de estímulo a la acción, a la creación, a la innovación de nuevas formas de pensar y actuar en aquellos grupos sociales que se tornan pasivos e indiferentes ante las nuevas propuestas. Señala el autor, que el logro de este objetivo (suficiente motivación), es una variable tan importante para el desarrollo económico, como el disponer de recursos para lograrlo.

La tarea de planificar el desarrollo económico local, se torna cada vez más compleja y dinámica, dado el carácter cambiante que impone el proceso de globalización a las economías locales, el cual en ningún momento puede ser soslayado por el ente planificador. Al respecto, es fundamental identificar las amenazas y oportunidades que el mismo representa, con el fin de incluirse en el proceso globalizador con elevados niveles de competitividad local, para lo cual, definitivamente, se hace indispensable saber aglomerar los diversos grupos sociales y comunitarios en torno a una idea clara, transparente y tangible en el tiempo, motorizando la capacidad innovadora y el espíritu empresarial que permita traducir los planes en mayores niveles de empleo y mejor calidad de vida a la localidad. Así mismo, no debe olvidarse la complementariedad del desarrollo económico con la conservación y mantenimiento del medio ambiente, a objeto de hacerlo sustentable y sostenible en el

tiempo, ya que cada vez son mayores los grupos sociales de presión que alzan su voz en pro del mantenimiento de las fuentes de vida del planeta, sin las cuales no tendría sentido ningún proceso de planeamiento.

A manera ilustrativa, García (2007), ofrece algunas pautas que podrían seguirse en determinado caso en la titánica tarea de planificar el desarrollo económico local, con base en la experiencia LEADER<sup>5</sup>, diseñada y ejecutada en España con gran éxito. En este sentido es recomendable la creación de una asociación o grupo de acción local (gente especializada y con la suficiente experiencia en el área) que permita establecer una dinámica de innovación en torno a un proyecto compartido por el mayor número posible de personas, a fin de realizar el diagnóstico inicial del territorio para definir las estrategias a seguir en función de los recursos (de todo tipo) disponibles y las carencias que se presentan. En segundo lugar, es imprescindible incentivar al máximo el nivel de participación y despertar el mayor interés y apoyo al mencionado proyecto por parte del colectivo local logrando su total inserción en el mismo, previo convencimiento de sus virtudes y posibilidades reales. Estas necesidades de animación, según el autor comentado, pueden variar mucho de un territorio a otro en función de las características sociológicas, el nivel de desarrollo, la historia, la cultura, las costumbres locales, entre otras; determinando que el logro del cambio social hacia una mentalidad positiva por parte del colectivo local en algunos casos dure unos diez años o más. Otra recomendación se orienta a la inclusión del medio ambiente como variable fundamental del proceso de

5 LEADER es una iniciativa de desarrollo local llevada a cabo en tres fases al norte de España, específicamente en la Montaña Palentina ubicada en la provincia de Palencia, durante los años: 1990 – 2006, con importantes resultados en una comarca totalmente rural y montañosa. Martín, María y Plaza, Juan (2006).

planeación, pero enfocándola como una fuente importante del desarrollo local, ya sea valorando los recursos naturales disponibles o a través de la generación de actividades económicas rentables en este sector, tales como la creación de ecomuseos, centros de iniciación al medio ambiente, entre otros; y la creación de nuevas tecnologías y nuevos servicios ligados a la gestión integradora del medio ambiente. También recomienda como una variable importante a tener en consideración, la conservación del patrimonio territorial (memoria colectiva de la población), así como su valoración y potencialidad a futuro, tratando de integrarla en la perspectiva local de desarrollo. Finalmente, alude el autor citado, sobre la importancia de motivar e incentivar el autoempleo en el proceso de planificación del desarrollo local, como fórmula alternativa a la grave crisis que hoy día representa en gran parte del mundo la carencia de empleo formal. Dentro de esta perspectiva, se debe apuntar a la cultura de la emprendeduría como paliativo valedero a las ineficiencias del viejo modelo de desarrollo económico concentrador de capital en la figura del Estado.

## 2. La participación ciudadana en el desarrollo local

Para abordar este punto se hace necesario conceptualizar la participación ciudadana y diferenciarla de la llamada participación comunitaria. En este sentido, Cunill (1991), citada por Rodríguez (2007) desarrolla un interesante trabajo teórico sobre estos conceptos a partir del análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad alrededor de las políticas públicas. La autora en referencia hace una distinción fundamental entre ambos conceptos, resaltando que no son sinónimos. La participación ciudadana se refiere a

“aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado” (p. 44); en tanto que participación comunitaria, supone “una relación con el Estado, pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial en las acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata” (p. 45).

Se podría decir, entonces, de acuerdo al planteamiento anterior, que aquellas políticas dirigidas a los sectores populares, por ejemplo en materia de provisión de servicios o vivienda, que no conllevan penetración del Estado por parte de la sociedad civil organizada, ni trasciendan la atención inmediata de problemas, no constituyen expresión de participación ciudadana.

Cunill, también excluye de la temática de la participación ciudadana, aunque reconoce su importancia, las experiencias autónomas de la sociedad civil; la autora señala que “las experiencias de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, tampoco podrían ser entendidas bajo el enfoque de la participación ciudadana. La razón (...), la característica básica en juego es la autonomía que, por definición implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación que implica al menos la intervención de dos sujetos: Estado y Sociedad Civil”, (p. 47), citado por Rodríguez (2007, p. 4).

No obstante, según este autor, estas experiencias de autonomía han tendido a convertirse en acciones ejemplares para quienes están a favor de la participación ciudadana en un gobierno descentralizado,



como base fundamental para impulsar planes y políticas de desarrollo. Kliksberg (2006, p. 19), se refiere a la experiencia de Villa El Salvador en Perú como “una experiencia para la sociedad civil, en donde, en una sociedad que ha discriminado fuertemente a sus indígenas, ellos levantan de la nada un municipio modelo, cuyos logros se convierten en referencia mundial”.

Ahondando un poco más sobre el concepto de participación ciudadana, García-Guadilla (2007, p. 8), propone una distinción importante basada en dos modelos de participación denominados “integrador” y “movilizador” que, justamente, se diferencian en la posibilidad de las organizaciones de la sociedad civil de incidir o no en la toma de decisiones. Según esta autora, “el modelo integrador se encuentra liderado por el Estado y tiene como objetivo absorber las reivindicaciones de la sociedad civil mediante la alteración de las condiciones de vida, sin transformar las relaciones de poder”, en tanto que el modelo movilizador, refuerza y desarrolla el poder y la influencia de las organizaciones de base y en general, las de la sociedad civil sobre la política urbana”. De lo cual puede deducirse, que es posible identificar prácticas de pseudo-participación y otras de verdadera participación ciudadana en el desarrollo local.

Siguiendo el análisis anterior, Rodríguez (2007, p.5), sugiere algunos aspectos o atributos a tener en cuenta cuando se hace referencia al proceso de participación ciudadana: en primer lugar, es importante destacar que no toda forma de intervención o movilización popular, en torno a una política pública, implica participación ciudadana. Se hace referencia a la participación ciudadana, cuando la sociedad civil, con sentido de identidad e intención

expresa, influye (penetra, incide, accede) en el diseño de la política pública. En otras palabras, la participación ciudadana se concreta cuando una comunidad “piensa y decide sola, qué es lo que más le conviene, tratando de no ser utilizada por agendas que no sean las suyas y no conformándose con meras promesas, sino manteniendo un control social sobre la implementación de las políticas”, de acuerdo a la opinión de Kliksberg (2006, p. 23). En segundo lugar, precisando los contenidos del proceso de participación ciudadana, el mismo debe expresarse en cada una de las etapas del proceso de planificación asociado a una política pública (diagnóstico, programación, ejecución, control y evaluación) o también en las diversas fases de lo que se denomina ciclo del proyecto (identificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación). Así, cuando se trata de intervenir, por ejemplo, el hábitat popular, la participación ciudadana supone una comunidad organizada y activa, en torno a la dinámica técnico-estratégica de una política o proyecto determinado; pero existirá participación ciudadana, siempre y cuando la comunidad incida en la toma de decisiones relativas a cada etapa del proceso. Por lo demás, involucrarse de esta manera contribuirá, entre otras cosas, a la sostenibilidad del proyecto, creándose “condiciones para que la comunidad aprenda, se ejercite en el planteamiento y la gestión y, vea crecer sus capacidades” Kliksberg (1998, p. 11). El impacto sobre la sostenibilidad de las políticas públicas, así como la contribución a la construcción de ciudadanía alrededor del plan-política-proyecto, son algunos de los más importantes aportes de la participación ciudadana al desarrollo local.

Puede observarse del análisis hecho sobre la concepción teórica del proceso de

participación ciudadana en el desarrollo local, que es una variable clave y muy compleja que abarca diferentes campos de acción del ciudadano como ser social y de cuya activación en forma permanente y sostenida, es que depende el éxito o fracaso de cualquier plan o proyecto de desarrollo local a mediano o largo plazo, cuya visión debe necesariamente ser integral dentro de la localidad o territorio donde se ejecute, a objeto, precisamente de hacerlo sostenible y sustentable en el tiempo.

Pese a la complejidad de la variable en estudio, es fundamental considerar el elemento autonomía y la capacidad de incidir en las políticas públicas del Estado a que hace alusión Rodríguez (2007) en su excelente trabajo, ya que de lo contrario, no se puede concebir tal proceso de manera correcta. Si se carece de tales elementos, estaríamos hablando de participación comunitaria, proceso en el cual, grupos sociales se convierten en ejecutores y corporaciones propias del nivel central de gobierno en la ejecución de sus planes a nivel local. En este caso, la comunidad colabora en la ejecución de los proyectos, pero carece de autonomía para planificar y definir su propio destino económico, con el apoyo del nivel central de gobierno. Es precisamente, éste el análisis que se pretende desarrollar en el próximo apartado de este trabajo sobre el caso venezolano. Para ello se procede a analizar el fenómeno de la participación ciudadana, tan promocionado a partir del año 2000, en el marco de un proceso de descentralización cada vez más amenazado por las apetencias centralistas del poder central.

## **2.1 La participación ciudadana en el marco institucional venezolano**

Venezuela es un país de tradición histórica centralista, no obstante, a partir de la era democrática que se inició con la caída de la última dictadura en 1958, constitucionalmente se ha definido como un Estado Federal (Artículo 2 de la Constitución de 1961), pero tal principio se fue quedando solo en el tintero del legislador, pues en la práctica se impuso un férreo sistema centralista del poder desde 1958, alternando cada cinco años por los dos partidos dominantes de la esfera política venezolana: Acción Democrática y COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente); que gobernaron el país por más de cuarenta años, bajo un sistema de gobierno democrático y representativo.

Este sistema bipartidista y concentrador de poder hizo eclosión durante la década de los años ochenta, cuando empezaron a revelarse en forma dramática elevados índices de pobreza en un país que hasta entonces había dispuesto de ingentes ingresos petroleros a lo largo de la década de los setenta. Ante tal situación, la sociedad civil organizada comenzó a realizar sus reclamos al poder central, en procura de una mayor participación ciudadana y financiera en la solución de los graves problemas que la aquejaban en sus territorios o localidades donde se desenvolvían sus principales actividades. Producto de la dejadez y desidia del nivel central de gobierno en escuchar sus justos reclamos, se produjeron varios intentos de golpes de Estado, liderados por el actual mandatario nacional, logrando

despertar del letargo político en que se encontraban inmersos los anquilosados dirigentes de las cúpulas decisorias de los dos principales partidos políticos que con sus acciones eran los responsables directos de aquella pésima situación económica, producto de la distribución cada vez más regresiva de la renta petrolera venezolana.

Fue así, como a partir del año 1989, se dio inicio a un tímido proceso de descentralización política, tratando de ceder pequeños espacios a los estados y municipios, bajo la filosofía de desconcentración de funciones administrativas, pero nunca cediendo autonomía propia a los gobiernos regionales (estados) y locales (municipios), producto precisamente, de la filosofía centralista enraizada a través de la larga historia de caudillos y dictaduras que dirigieron los destinos de Venezuela durante el siglo XIX y comienzos del XX, que terminó por imponer el centralismo como la forma más común de gobierno en Venezuela. (Sánchez, 1995)

A partir de la famosa Comisión Nacional, para la Reforma del Estado es que se empiezan a dar los primeros pasos al proceso descentralizador, promulgando la famosa Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD) en 1989; conjuntamente con la sanción de una ley especial que autorizaba por primera vez la elección directa de gobernadores y alcaldes en Venezuela, ya que antes prevalecía la elección indirecta (o la imposición central) para los dirigentes de estos importantes niveles de gobierno, que siempre pertenecían al mismo partido de gobierno en el poder, expresando un control casi absoluto del poder por parte del partido de turno.

Dentro del conjunto de competencias con carácter concurrente que fueron cedidas a las gobernaciones, se encuentran: la planificación y ejecución del desarrollo territorial conjuntamente con las municipalidades y en concordancia con el plan nacional de desarrollo económico, la educación pública en todos sus niveles, la cultura, la investigación científica y tecnológica, el deporte, los servicios de empleo, la conservación y el mantenimiento del medio ambiente, la vivienda popular y urbana, la salud pública y la nutrición y, la defensa civil, entre otras. (Artículo 4 de la LOD).

Igualmente, se le cedieron a las gobernaciones con carácter exclusivo y como fuentes de ingresos propios las competencias referidas a: la organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado, el régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie que no sean piedras preciosas; la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios, la organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la ley al poder nacional y la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Como puede observarse, fueron pocas las fuentes de ingresos propios cedidas a los gobernadores para financiar sus nuevas actividades en el marco del proceso descentralizador que se iniciaba desde el poder central; no obstante, con estas mínimas potestades fiscales, se pretendió crear y desarrollar la Hacienda Pública Estatal, diseñando posteriormente una ley especial

en la cual se planeaba expandir las potestades fiscales de los estados: la famosa Ley de Hacienda Pública Estadal, la cual hasta el presente, nunca ha sido sancionada por el poder legislativo venezolano.

En relación a los gobiernos municipales, fueron ratificadas y ampliadas sus competencias que históricamente le han correspondido, con cierto grado de autonomía, al considerar el municipio como una unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional (...). Artículo 3 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989. Dentro de las competencias acordadas a los municipios venezolanos en la LORM (1989), se establece claramente la autonomía de la hacienda municipal, al establecer en su Artículo 18, que para crear nuevos municipios se requiere entre otras cosas: “capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de servicios mínimos obligatorios. Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales (...), se debe considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios (...)”. Igualmente, se establece en el Artículo 36 de la referida ley, otro listado de competencias dentro de los cuales vale la pena resaltar: la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano local (...); los planes de ordenación urbanística y territorial, la protección del medio ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental, la arquitectura civil, la nomenclatura y el ornato público entre otras. En relación con las fuentes propias de ingreso, se destacan los impuestos y tasas municipales, entre los más

importantes, sin embargo, no se les otorgó autonomía para diseñarlos y crearlos, solo para su administración y control.

Se desprende del análisis anterior, que tanto los gobiernos locales como los estatales fueron designados en la Constitución de 1961 como agentes promotores y ejecutores del desarrollo local venezolano, en concordancia con los lineamientos nacionales que orientaran el Plan Nacional de Desarrollo Económico. Si bien, los textos legales no fueron explícitos sobre la concepción del desarrollo local, se echaron las bases para iniciar su creación y consolidación en el país.

Muy pronto se hizo necesario crear nuevos mecanismos de financiación del recién iniciado proceso de descentralización, que fueran más allá de los recursos del situado constitucional (recursos ordinarios y extraordinarios del Presupuesto Nacional), que por ley les corresponde a las gobernaciones y alcaldías, para financiar básicamente gastos operativos de funcionamiento, pero no para realizar inversiones reproductivas de cierta envergadura a nivel local o territorial. Es así como a comienzos de los años noventa, se crean dos famosos fondos financieros de considerable importancia económica, bajo la figura de: Ley Orgánica del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)<sup>6</sup>, con recursos provenientes de fuentes tributarias internas y la famosa Ley Orgánica de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE)<sup>7</sup>, con recursos provenientes de la explotación petrolera. Contando con el apoyo financiero

6 El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), fue creado en noviembre de 1993, mediante Decreto – Ley de la Presidencia de la República.

7 La Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE) fue sancionada en 1993, mediante Decreto – Ley de la Presidencia de la República.

del gobierno central a través de transferencias intergubernamentales condicionadas a la presentación de proyectos de inversión, se fortalecieron las finanzas locales y se echó a andar el proceso de descentralización, ejecutando mancomunadamente con el Estado venezolano importantes obras de infraestructura y atención social al ciudadano en todos los campos; lo cual se tradujo a lo largo del tiempo en mejores niveles de gobernabilidad (menor grado de conflictividad social), mayor grado de participación ciudadana en la solución de los problemas locales, mayores niveles de empleo y en fin, en un mayor nivel de bienestar social. (Sánchez, 1995)

Es importante destacar también los esfuerzos hechos por mejorar la eficiencia del proceso de descentralización venezolano, a través del diseño de otros instrumentos jurídicos complementarios a la LOD de 1989, tales como la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG), redactada y discutida pero nunca sancionada, a mediados de los noventa, con el ánimo de crear una unidad coordinadora de alto nivel del proceso descentralizador, integrada por todos los gobernadores y alcaldes del país y presidida por un pretendido Ministro para la Descentralización. En este mismo orden de ideas se enfoca la Ley Orgánica del Fondo de Compensación Interterritorial (LOFCI), sancionada para establecer una distribución más equitativa y eficiente de los recursos financieros asignados por el nivel central de gobierno a los gobiernos locales y regionales y la Ley Orgánica de Planificación (LOP) como mecanismo rector del proceso de planeación del desarrollo económico, entre otros. (Barrios, 2000)

En función del avance y los destacados resultados que progresivamente fue ofreciendo el proceso de descentralización en Venezuela, la presión social se fue orientando hacia una mayor y mejor participación ciudadana en la planificación, ejecución, control y evaluación del desarrollo local (que paulatinamente se ha venido imponiendo como alternativa frente al añejado enfoque concentrador), haciendo que en el año 2002 se aprobara y sancionara, bajo los nuevos lineamientos socialistas, participativos y protagónicos de la nueva Constitución Nacional de 1999, la Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación Pública (LOCLPP); mediante la cual se pretende acercar aún más el poder al ciudadano común, fomentando la famosa figura del Presupuesto Participativo (PP), que tanto empuje ha ofrecido a la población brasileña del municipio de Porto Alegre al desarrollo local y nacional de esa nación. En Venezuela, aún no ha madurado lo suficiente la idea conceptual de este importantísimo instrumento de participación ciudadana, y se ignora casi por completo su operatividad así como sus potencialidades económicas; destacándose en la literatura consultada al respecto, la ausencia casi total de experiencias exitosas al respecto. (García-Guadilla: 2007)

Producto de la poca proyección y mínimo auge que tuvieron los Consejos Locales de Planificación Pública, fueron creados en sustitución de éstos, los llamados Consejos Comunales, como un mecanismo más idóneo de participación ciudadana, en el marco de una democracia socialista, participativa y protagónica claramente definida en la Constitución Nacional sancionada en 1999.

### 2.1.1 Consejos Comunales y desarrollo local en Venezuela

A partir de la implementación de la nueva Constitución Nacional de 1999, se avanzó de manera nominal en la profundización del federalismo y la descentralización en Venezuela, con declaraciones expuestas tanto en la exposición de motivos, como en su artículo 4; no obstante, hubo retrocesos importantes respecto al régimen al anterior, al eliminarse el Senado como cámara territorial y al permitirse la limitación de la autonomía de los estados por la ley nacional (Artículo 162) y la limitación de la autonomía de los municipios (Artículo 168), lo que implica “negar de entrada la idea misma de descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes político-territoriales”. Brewer-Carías (2001, p.23) citado por Rangel (2008, p. 10).

Sobre el principio de participación ciudadana, la nueva Constitución incluyó importantes avances a través de nuevos mecanismos jurídicos que antes no tenían precedente en el país. Uno de estos mecanismos fue la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), creados en el Artículo 182 constitucional, con la intención de materializar el mandato previsto en el Artículo 168 de la misma, a objeto de prever el control y evaluación de la gestión pública local.

Si bien los CLPP, se conformaron en casi todos los municipios venezolanos, abriendo espacios para la participación, sin embargo, de acuerdo a Maigón (2004, pp. 13-14), citado por Rangel (2008, p. 11), “los CLPP son intentos de normar y capturar la participación ciudadana desde el Estado, jerarquizando y normando las funciones y participación de las organizaciones sociales, en un esquema de

subordinación a la planificación centralizada, con pocos espacios para que éstas respondan a sus propias necesidades”. Concluye esta autora para ese entonces, que dentro del contexto de polarización sociopolítica y concentración del poder en un líder, los CLPP pudieron haberse convertido en instrumentos a favor de la subordinación o corporativización de la sociedad organizada al bloque dominante, minimizando su autonomía.

Durante el año 2006, se verificó que tales intentos de subordinación no fueron logrados en la forma que se esperaba por parte del poder nacional, aún constituyendo instancias menguadas de planificación y participación, para lo cual se propuso la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (llamada ahora Ley Orgánica del Poder Público Municipal) y la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales (LCC). Estas novedades legislativas fueron interpretadas como un esfuerzo para sustituir los CLPP, e incluso los municipios, por los Consejos Comunales, pero sorpresivamente el 14 de noviembre de 2006, fue sancionada por la Asamblea Nacional, una reforma a la Ley de CLPP, en la que parecía existir un interés por rescatar su protagonismo en las comunidades organizadas, otorgándoles importantes competencias que le restan toda importancia a los Consejos Municipales. No obstante, hasta este momento, tal reforma aún no ha sido publicada en Gaceta Oficial.

De acuerdo a los preceptos constitucionales aprobados en 1999, la transferencia de servicios desde los estados y municipios, hacia las comunidades y organizaciones vecinales, debe ser promovida por éstos en el marco del proceso de descentralización política establecida; en la actualidad, este mandato constitucional, se está llevando a cabo a través

de las disposiciones legales que rigen los Consejos Comunales, lo cual desvirtúa el citado precepto, cuando se otorgan competencias difusas a los mencionados Consejos, sin la participación de los estados y municipios, en una clara violación al marco constitucional que pone en grave peligro, la existencia de los gobiernos subnacionales en Venezuela y todo el proceso de descentralización desplegado en el país desde 1989, a favor de un modelo que cada vez intenta concentrar más poder en la persona de un solo líder político.

La figura de los Consejos Comunales, aparece por primera vez en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) del año 2002, en cuyo Artículo 6 establece, que los CLPP deben mantener una vinculación permanente con la red de Consejos Comunales y Parroquiales y luego, en su Artículo 8, ordena que los CLPP deben promover la red de Consejos Parroquiales y Comunales, a la vez que establece, que la función principal de éstos es convertirse en el centro principal de participación y protagonismo del pueblo.

La siguiente aparición de los Consejos Comunales, ocurre en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), sancionada en el año 2005 en sustitución de la antigua Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989; en cuyo Artículo 37 (numeral 17) otorga a la parroquia, en el ámbito de su jurisdicción, la facultad de apoyar a los CLPP, en la creación de la red de Consejos Parroquiales y Comunales.

A menos de un año de haber entrado en vigencia la LOPPM, la Asamblea Nacional sanciona la Ley de los Consejos Comunales, el 6 de abril de 2006; derogando el Artículo

8 de la Ley de los CLPP y reformando simultáneamente los Artículos 37, 17, 112, 113 y 114 de la misma (la citada reforma se publica el 10 de abril de 2006). Los artículos derogados, tanto en la Ley de los CLPP, como en la LOPPM, eran los que vinculaban a los Consejos Comunales con el Poder Municipal, por lo tanto, la clara intención del legislador, es separar al municipio de esta figura; dejándolo al margen de sus actuaciones y decisiones, a la vez que de los recursos que se le han asignado.

Al respecto, Rachadell (2006) citado por Rangel (2008), demuestra claramente que, desde finales de 2005 y comienzos de 2006, se vislumbraba la intención manifiesta, desde la Presidencia de la República de fortalecer los Consejos Comunales como instancia para la participación y la gestión pública, separados totalmente de los estados y municipios.

El Artículo 2 de la Ley de Los Consejos Comunales, señala expresamente: “Los Consejos Comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”.

En cuanto a su organización, el Artículo 6 contempla, que la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia del Consejo y el Artículo 7 establece su organización conformada por:

- El órgano ejecutivo integrado por los voceros y voceras de cada comité de trabajo.

- La unidad de gestión financiera como órgano económico-financiero y,

- La unidad de contraloría social como órgano de control.

El financiamiento de los Consejos Comunales, previsto en el artículo 25 de la Ley en comento, proviene de:

- Los recursos transferidos por la República, los estados y los municipios.

- Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas especiales, derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).

- Los que provengan de la administración de los servicios públicos, que le sean transferidos por el Estado.

- Los generados por su propia actividad, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.

- Los recursos provenientes de donaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico y,

- Cualquier otro generado de actividad financiera que permitan la Constitución y la Ley.

La responsabilidad en el manejo de los recursos financieros, está prevista en el artículo 27 de manera muy laxa, en comparación con las disposiciones legales vigentes en Venezuela relativas a esta materia, para todos los demás entes públicos. También, resulta muy importante en el contexto del análisis en cuestión mencionar la creación en la citada Ley de la Comisión Presidencial del Poder Popular (CPPP) y sus comisiones delegadas a nivel regional, así como la Comisión Local

Presidencial del Poder Popular (CLPP) a los fines de:

- Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local.

- Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades.

- Generar mecanismos de formación y capacitación.

- Recabar los diversos proyectos aprobados por los Consejos Comunales.

- Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos, de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.

- Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, equipos promotores externos, para impulsar la conformación de los Consejos Comunales de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su reglamento. (Artículo 30)

Siguiendo el análisis del instrumento legal comentado, se observa que “se ha creado en Venezuela, un nuevo contexto en la organización político-territorial del país, oscuro y de difícil comprensión para los estudiosos de las teorías del sector público”. Rangel (2008, p. 17)

En este sentido, menciona la citada autora que: 1. Se ha desdibujado la organización del Poder Público en Venezuela, que se pensaba distribuido entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, tal como lo establece el Artículo 136 de la Constitución Nacional. De esta manera, los Consejos Comunales con independencia de actuación de los gobiernos territoriales y recursos



propios, se constituyen en un nuevo poder institucional. 2. Se ha confundido el sector público con el sector privado, ya que según la teoría y práctica de las finanzas públicas, los entes responsables de la gestión pública, son considerados gobierno y si se es gobierno, hay conflicto de intereses, con relación a ser organización comunitaria para cumplir una determinada labor. La idea de participación se ha desbordado, yendo más allá de su objetivo central, que no es otro que la vinculación de los ciudadanos, en las decisiones que les atañen; lo cual implica ejercer derechos civiles y políticos, expresar opiniones y demandas, incluso controlar y evaluar la gestión pública. 3. La descentralización ha sido sustituida por la desconcentración o delegación. Si bien la Constitución Nacional contempla la descentralización de servicios desde los estados y municipios hacia la comunidad organizada (Artículo 184), la Ley de los Consejos Comunales otorga facultades de gestión a la sociedad organizada, sin considerar la opinión de los niveles territoriales. El traspaso de competencias, en el marco de la descentralización, requiere de la gestión autónoma prevista en instrumentos legales precisos, que no existen en este caso. La exigencia del Artículo 15 de la Ley comentada, referente a la presencia de un representante de la Comisión Presidencial del Poder Popular, para la constitución de los Consejos Comunales, define su sujeción a los intereses del Poder Nacional, junto con las disposiciones que establecen que esta Comisión decide, cuáles proyectos se aprueban y cuántos recursos serán transferidos. 4. Se le han confiscado recursos a los niveles de gobierno estatal y municipal, “en los cuales ejercen sus atribuciones funcionarios electos conforme al ordenamiento constitucional, y que tienen sus atribuciones otorgadas en

éste, en concordancia con los principios de representación consagrados en la Carta Fundamental del país”. Rachadell (2006) citado por Rangel (2008, p. 18). 5. Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, los Consejos Comunales padecen graves fallas de diseño en su organización, ya que no existen criterios objetivos para definir el ámbito de su jurisdicción, ni criterios técnicos para establecer el reparto de los recursos de forma equitativa en todo el territorio, tampoco está clara la forma como se determinan las responsabilidades de sus miembros como gestores de fondos públicos.

Dentro del campo de las reformas legislativas adoptadas por el Gobierno nacional para cederle todo el poder a los Consejos Comunales como unidades básicas del proceso de participación ciudadana, los gobiernos locales fueron gravemente afectados desde el punto de vista financiero, al ejecutarse las reformas mencionadas en líneas anteriores a la ley del FIDES y la LAEE, como fuentes principales de financiamiento al desarrollo local en Venezuela. Es así, como en el año 2000, estas leyes se reformaron para darle la posibilidad a las gobernaciones y alcaldías de acceder directamente al 20% de tales fondos, previa proposición de proyectos, sin más limitaciones que las mismas establecidas por los propios estados y municipios. Sin embargo, días antes de la sanción de la Ley de los Consejos Comunales (LCC) las leyes que regulan las transferencias intergubernamentales representadas por el FIDES y la LAEE (9 de marzo y 22 de marzo de 2006 respectivamente), fueron modificadas con el objeto de incluir a los Consejos Locales como nuevos beneficiarios. En este sentido, el reparto de recursos ordinarios de estos fondos, que otrora otorgaba el 60% a los

estados y el 40% a los municipios, pasó a ser ahora del 42% para los estados y el 28% para los municipios y el 30% para los Consejos Comunales; mientras que de los recursos extraordinarios que ingresen a cualquiera de los dos fondos, ahora se otorgará el 30% a los estados, 20% a los municipios y 50% a los Consejos Comunales. (Rangel, 2008)

Como puede apreciarse, tales reformas desmejoraron gravemente las finanzas locales en Venezuela, las cuales ya venían siendo insuficientes por los retardos burocráticos propios del proceso de descentralización fiscal. Pero, no solo han perdido poder los estados y municipios, sino las comunidades organizadas, ya que ahora para poder acceder a los mencionados recursos, deben someterse a los requisitos burocráticos establecidos por la LCC, que se ha convertido en verdaderas barreras y controles políticos, porque el requisito esencial, es el hacerse miembro activo del partido de gobierno (PSUV: Partido Socialista Unido de Venezuela) y someterse a sus ideologías, para poder acceder a los recursos financieros. De tal manera, que esta nueva forma de manejar los recursos públicos hacia los gobiernos locales, se ha convertido en un mecanismo altamente peligroso, por el elevado grado de control y exclusión social, que en forma discrecional ejerce el poder central de gobierno, lo cual puede asomar una idea relativa al sombrío panorama que envolverá a la concepción del desarrollo local en Venezuela.

### **3. Desarrollo local en Venezuela. ¿Utopía o realidad?**

Fácilmente puede intuirse del análisis teórico desarrollado a lo largo de la investigación, que el cambio de rumbo dado

al proceso de descentralización política plasmado con gran entusiasmo y esperanza en la Constitución Nacional de 1999, plantea prácticamente la desaparición progresiva de la concepción del desarrollo local en Venezuela, en sustitución de un férreo sistema político concentrador de poder, en un intento por retroceder a etapas y modelos políticos populistas ya superados en la historia política del mundo, dada la elevada ineficiencia que representa para el desarrollo económico y social de cualquier país.

En virtud de la cruda realidad social y política que afronta Venezuela actualmente, en medio de un proceso socio-político altamente polarizado, donde aquellos ciudadanos, grupos sociales y sociedad civil en general, que no estén de acuerdo con los preceptos ideológicos del máximo líder político, son excluidos totalmente del sistema participativo en pro de mejoras económicas en sus regiones o territorios de acción, no puede preverse otra cosa que la participación ciudadana y el desarrollo local en Venezuela representan una verdadera utopía, muy lejana de hacerse realidad, pues la amenaza sobre el régimen democrático y pluralista, cada vez se hace más evidente y concreto, en el marco de un verdadero proceso de desconocimiento de los preceptos constitucionales legalmente establecidos y aprobados por el pueblo venezolano en el año 1999.

### **4. Consideraciones finales**

La concepción teórica y la puesta en marcha del modelo de desarrollo territorial o desarrollo local, involucra un complejo proceso de interrelaciones sociales, culturales, políticas, económicas,

psicológicas, tecnológicas, entre otras; en las cuales juega un papel muy importante el marco institucional establecido en la región o territorio donde pretenda llevarse a cabo. Se hace imprescindible el disponer de un marco político-institucional realmente democrático y libre, que sirva de sustento y apoyo a un verdadero plan integral de desarrollo, que estimule y potencie la participación ciudadana en aras del diseño y creación de nuevos horizontes económicos. Para ello, se requiere de una estructura descentralizada eficiente del poder, que permita realizar la planificación desde abajo (desde la base local) hacia arriba, engranando las grandes políticas públicas de desarrollo económico a ser puestas en marcha por aquellos países con mentalidad de progreso y bienestar.

Uno de los elementos claves en tal proceso, es la participación ciudadana, en libertad, sin mayores controles y con autonomía propia a fin de estimular y enraizar los grandes procesos innovadores y de emprendeduría empresarial que es el detonante fundamental para ingresar a las sendas del progreso. Indudablemente, que el logro de tan importante objetivo, está determinado por el nivel cultural y el grado de conocimiento de los pueblos, diferenciándose grandemente aquellas regiones económicas que han conservado y estimulado su nivel

cultural y científico en el tiempo; de aquellas que no lo han hecho a lo largo de la historia, dando origen a la clásica tipificación de las regiones en desarrollo y en vías de desarrollo.

Es así, como algunos países latinoamericanos (entre los cuales se cuenta Venezuela), no han sido capaces de despertar ante las nuevas realidades que les impone el dinámico proceso de globalización económica, apeándose a mecanismos políticos y sociales ya superados en la historia económica y política de la humanidad, que supuestamente les exigen menos esfuerzos creativos para acceder al progreso económico. La cultura popular, su manera de pensar y actuar, sus convicciones personales, sus valores y su idiosincrasia, son las armas fundamentales para salir del subdesarrollo, pero el secreto está en la forma y manera como éstas se usen a favor o en contra del progreso.

Bien vale la pena concluir afirmando la célebre frase popular de que: cada pueblo tiene el gobierno que se merece, pero en la medida en que se logren avances culturales, ésta podría transformarse en, cada pueblo se da el gobierno que mayor nivel de desarrollo económico le aporte.

## Bibliografía >>

- Albi, Emilio, González-Páramo, José y Zubiri Ignacio. (2000). *Economía Pública I*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Asamblea Nacional. (1989). Ley Orgánica de Régimen Municipal. *Gaceta Oficial* N° 4.109. Caracas, Venezuela: Distribuidora Escolar, S.A.
- Asamblea Nacional. (1989). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. *Gaceta Oficial* N° 4.153. Caracas, Venezuela: Distribuidora Escolar, S.A.
- Asamblea Nacional. (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 36.860. Caracas, Venezuela: Distribuidora Escolar, S.A.
- Asamblea Nacional. (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial* N° 37.463. Caracas, Venezuela: Distribuidora Escolar, S.A.
- Asamblea Nacional. (2006). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* N° 38.421. Caracas, Venezuela: Distribuidora Escolar, S.A.
- Asamblea Nacional. (2006). Ley de los Consejos Comunales. *Gaceta Oficial* N° 5.806. Caracas, Venezuela: Distribuidora Escolar, S.A.
- Barrios R, Armando. (2000). *El financiamiento de la descentralización en Venezuela*. Cuadernos del CENDES. Año 17 N° 45. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232086/Barrios.pdf>
- Barroso R, Cristino. (2007). *Economía social, participación y desarrollo local*, en *Teoría y Práctica del Desarrollo Local en Canarias*. Federación canaria de desarrollo rural. Islas Canarias, España.
- Brunet E, Pere, Almeida G, Fernando y Coll L, Miquel. (2005). *Agenda 21: Subsidiaridad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible*, en *Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. AGE publicaciones. Madrid, España. *Agenda 21: Subsidiaridad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible*.
- Congreso Nacional de Venezuela. (1961). Constitución de la República de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 1.585. Caracas, Venezuela: DISEME. C.A. Editores.
- García-Guadilla, María. (2007). *El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: Los Consejos Comunales*. Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.nudo50.org/elibertario/pdf/consejoscomunales.pdf>
- García R, José. (2007). *La dimensión territorial del desarrollo local en Teoría y Práctica del Desarrollo Local en Canarias*. Federación canaria de desarrollo rural. Islas Canarias, España.
- Martín, María y Plaza, Juan. (2006). *Luces y sombras del desarrollo territorial en la Montaña Palentina (Leader 1990 – 2006 y otras iniciativas relacionadas y complementarias) en Gobernanza territorial en España*. Editado por la Universidad de Valencia, España.

- Matheus, Milagros y Romero, Elena. (2008). *Siguiendo la vía de la reforma constitucional en Venezuela: ¿Hacia tendencias centrípetas o centrífugas?* Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Disponible en <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci>
  - Rangel G., Christi. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional*. Consejo Económico Social. Madrid, España.
  - Rangel G., Christi. (2008). *Municipios, Consejos Comunales y democracia en Venezuela*. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela. (Artículo en proceso de publicación y con autorización de la autora para ser citada en la investigación desarrollada).
  - Rodríguez V., Juan C. (2007). *Poder Comunal, planificación y participación en Venezuela. ¿Un sistema de planificación participativa?* Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela. Disponible en <http://www.linesofflight.net/work/consejos-comunales-sic.pdf/>
  - Sánchez M., Jorge. (1995). *Descentralización, participación y municipalización*. Editado por la Comisión para la Reforma del estado Zulia. Maracaibo, Venezuela.
-