

Los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: Una Instancia de Participación y Capacitación Ciudadana¹

Mirtha López Valladar

Magíster en Gerencia Pública: Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa (CEE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES) de LUZ. Acreditada por el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. E-mail: lopez_mirtha@yahoo.com

Carmen Añez Hernández

Magíster en Intervención Social. Investigadora del CEE de la FCES de LUZ. Acreditada por el PPI del FONACIT. E-mail: carmenanez@hotmail.com

RESUMEN

En el proceso de reforma del Estado venezolano en la década de los noventa, se planteó como línea estratégica la participación ciudadana, sin embargo, la práctica ha evidenciado un divorcio con el discurso formal, dado que las instancias creadas en el ámbito municipal para tal fin, como las Parroquias y las Asociaciones de Vecinos, no se concretaron como mecanismos de acceso del ciudadano al poder local. Se parte del supuesto, de que el poder popular se construye a partir de la organización y capacitación de las comunidades, lo cual incide en la gestión municipal como procesos sociales que contribuyen a la transformación de la sociedad; en tal sentido, nos proponemos explorar la dinámica política y administrativa formal que el Estado venezolano ha diseñado, para que los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) se conviertan en mecanismos de participación y capacitación de las comunidades organizadas,

en el contexto de los principios y valores constitucionales de 1999. La metodología utilizada consistió en la revisión de elementos teóricos y normativos que orientan la participación y capacitación ciudadana en el país, así como algunas referencias empíricas de los CLPP. Los resultados revelan, que el Estado venezolano formalmente viene estructurando una política pública a fin de acercar el poder al ciudadano, a través de mecanismos de participación y capacitación para su intervención directa en la gestión, particularmente en la local por constituir la instancia más cercana al ciudadano. Se concluye que, con la creación de los CLPP y su incidencia en la nueva gestión municipal se abre la posibilidad de construir una democracia participativa y protagónica.

Palabras Clave: Capacitación ciudadana, Participación, Consejos Locales de Planificación Pública, Gestión Municipal.

**The Local Councils of Public Planning:
A place for citizens participation and civil training**

ABSTRACT

In the process of reform of the Venezuelan State in the nineties, citizen participation was a core aspect. Nevertheless the practice has demonstrated a big gap regarding the formal speech. The places created in the municipality for such an end, as the Parishes and the Neighbors' Associations, did not allow the access of the citizen to the local power. It is supposed that the popular power is constructed from the organization and training of the communities, which in turn contribute to the transformation of the society. This study was carried out in order to explore the formal political and administrative dynamics of the Local Councils of Public Planning (CLPP) as mechanisms of participation and training of the organized communities in the context of the principles and values of the National Constitution of 1999. The methodology consisted of a literature review of theoretical elements and the legal framework about participation and civil training in Venezuela. The results show, the existence of a public policy of the national government in order to bring the power to the citizen across a process of education and civil training for intervention in the public management, particularly in the CLPP for constituting the social place nearest to the sovereign people. One concludes that, with the approval of the CLPP law and his incidence in the management of municipalities it is opened the possibility of constructing a participative democracy.

Key words: Civil Training, Participation, Local Councils of Public Planning, Municipal Management.

Les Conseils Locaux de Planification Publique au Vénézuéla: une instance de participation y capacitation citoyenne

RÉSUMÉ

La participation citoyenne faisait déjà partie de la stratégie définie dans la réforme de l'Etat vénézuélien dans les années quatre-vingt dix. Mais malgré la création d'instances de participation de niveau local, comme les paroisses et les associations de résidents, on a pu observer un divorce entre le discours formel et la pratique, et ces instances locales ne sont pas réellement devenues des mécanismes d'accès des citoyens au pouvoir local.

Nous partons du principe que le pouvoir populaire doit se construire à partir de l'organisation et la capacitation des communautés pour avoir une influence sur la gestion municipale, et générer des processus de transformation sociale. Alors nous nous sommes proposé d'explorer la nouvelle figure des Conseils Locaux de

Participation Publique (CLPP), créée par la Constitution Bolivarienne de 1999. La méthodologie utilisée a consisté dans la révision de documents théoriques et normatifs sur la participation et la capacitation citoyennes au Vénézuéla, et de références empiriques sur les CLPP. L'étude révèle que l'État vénézuélien est en train de structurer une politique publique de rapprochement entre les pouvoirs publics et les citoyens, à travers des mécanismes de participation et de capacitation qui ouvrent la voie à une intervention citoyenne dans la gestion locale, et rendent possible la construction d'une démocratie participative.

Mots clés: Capacitation citoyenne, participation, Conseils Locaux de Planification Publique, gestion municipale

1. Introducción.

Uno de los temas clave que en Venezuela ha tenido más discusión y propuestas, es el de la participación ciudadana. Tema que se fundamenta en la crisis de representatividad, ineficacia del Estado, e ilegitimidad del sistema político, entre otros.

Ante este entorno, se propone a mediados de los años 80 la reforma político-administrativa del Estado, siendo el punto central la descentralización con apoyo participativo de las comunidades, como recurso para aumentar la gobernabilidad del aparato público. Esta propuesta se materializa formalmente en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), institucionalizando la participación y, orientándola básicamente hacia una participación indirecta bajo la tutela del Estado, con la cual se pretendía la colaboración de las organizaciones sociales en los asuntos públicos a fin de obtener apoyo en las decisiones, programas o proyectos de interés particular de los gobernantes. De hecho el Estado, decidía la legitimidad de las organizaciones sociales y el acceso a los centros de decisión, de acuerdo a su relación con el partido de gobierno.

Este tipo de participación se caracterizaba por ser funcional a los intereses de los representantes de gobierno y partidos políticos, quienes mediatizaban la intervención efectiva de las comunidades, por lo tanto, su impacto era escaso y de limitada injerencia en la toma de decisiones. Los gobiernos se encargaban de promover la participación, actuando los representantes de las comunidades como enlace entre éstas y los organismos de la administración pública. La tendencia era neutralizar a las organizaciones de la participación, disminuir su peso social y distraer a dichas organizaciones hacia los intereses de los gobernantes, que por supuesto, no estaban acorde con las necesidades de la población a la cual representaban; esto constituía un mecanismo de control de la participación ciudadana por parte del Estado.

Ante la limitada concepción de la participación instaurada por el Estado y sus precarios resultados, surge a partir de 1999 con la nueva Constitución Bolivariana un proceso de democratización y descentralización que supera la participación en sus modalidades de colaboración, consultivas y ejecutorias y, propone la organización de la población para participar plena y autónomamente, como base para la creación de un nuevo orden económico, político, social y administrativo.

Bajo esta perspectiva, la tendencia es hacia un desarrollo participativo, donde lo fundamental es la creación de ideas, sugerencias y propuestas, por parte de las comunidades en todas las fases del ciclo del proyecto, es decir, en el diagnóstico de necesidades, planificación, implementación, monitoreo y evaluación. Se plantea, por lo tanto, el énfasis en la participación incluyente, en donde el pueblo es el protagonista con derecho a participar en las decisiones relacionadas con la vida social, económica, cultural, política, entre otros aspectos, y exigir una mayor transparencia, eficacia y eficiencia del Estado.

Hacer efectivo este derecho, plantea al gobierno de Hugo Chávez Frías una federación descentralizada de todos los poderes ejecutivos a nivel nacional y subnacional, abriendo un espacio a la sociedad organizada para su integración en la planificación y coordinación de las políticas y acciones de la gestión pública. Para tal fin, «se crean los Consejos Locales de Planificación Pública, bajo los principios de participación y descentralización, que apuntan a superar la improvisación e ineficiencia de la gestión pública, por otro lado, a la participación impostergable de los diferentes sectores en función del desarrollo humano sustentable local» (Scotto, 2003:143). El objetivo es enfrentar y superar las políticas deshumanizadoras que se imponían en el pasado y propiciar con sentido humano el mejoramiento de las condiciones de vida y la búsqueda de salidas hacia el desarrollo local con el esfuerzo conjunto Estado- Comunidad.

Desde el punto de vista formal, los CLPP se convertirían en el órgano principal de la planificación del desarrollo en cada localidad, región y por ende del país, a partir de la transferencia de competencias y recursos a las comunidades, con la finalidad de administrar y resolver las necesidades colectivas y planificar su futuro inmediato. Esto permite que el ciudadano individual o colectivamente sea parte del poder local e intervenir en la toma de decisiones, fortaleciéndose la soberanía popular.

La propuesta y ejecución de los CLPP, persigue deslastrar del ámbito municipal, el papel centralizado de los gobiernos del pasado, los cuales administraban el municipio sin la participación directa de las comunidades y las inversiones se rea-

lizaban a espaldas de las necesidades de la población; generando esta forma de administrar frustración e insatisfacción en las colectividades.

La idea de vincular la participación con el desarrollo implica mejorar la calidad de las intervenciones de los administradores, así como capacitar a las comunidades tanto política como técnicamente, de tal manera que tengan acceso al aparato público y poder concretar la participación en la elaboración de estudios técnicos, generar información para la toma de decisiones, elaborar programas y proyectos en base a las necesidades del municipio, así como elaborar mecanismos de control y evaluación, a fin de convertirse en verdaderos controladores sociales de la gestión pública. Esto sería un proceso pedagógico relacionado con el desarrollo de las destrezas y habilidades de las comunidades, que permite actuar como administradores de la política municipal. Por otra parte, la capacitación política servirá de soporte en la construcción y ejecución del proyecto de país que tipifica la Constitución Bolivariana.

En síntesis, se puede afirmar que los CLPP genera una lógica de funcionamiento del Estado que va desde la población hacia las instancias públicas, por lo tanto, «es una instrumentación concreta de un nuevo paradigma de cogestión, corresponsabilidad, de participación protagónica del pueblo venezolano» (Reinoso, 2003:28). Es por ello, que nos planteamos en este trabajo explorar la dinámica política y administrativa formal que el estado venezolano ha diseñado, para que los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) se conviertan en mecanismos de participación y capacitación de las comunidades organizadas, en el contexto de los principios y valores constitucionales de 1999.

2. Nueva perspectiva del municipio venezolano: Un espacio para lo Social.

Por ser el municipio la entidad local más cercana al ciudadano se constituye en el espacio político-territorial, con mayor posibilidad de intervención de la sociedad en la gestión municipal, aunado a que, producto de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), se convierte en el ámbito público para que las personas participen en la transformación del país y de sus instituciones, bajo los valores esenciales de la «vida, libertad, justicia, igualdad, solidaridad, democracia, responsabilidad social y, en general la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político» (Asamblea Nacional Constituyente, 1999:Art.2).

Es necesario resaltar, la innovación de mecanismos formales de participación ciudadana en la gestión municipal, lo cual permite que la toma de decisión no sólo sea responsabilidad de los funcionarios, sino que va a tener mayor peso la injeren-

cia de los ciudadanos en el desarrollo de su calidad de vida y en la distribución equitativa de los recursos de su jurisdicción; sin embargo, se requiere de la organización social o comunitaria, a fin de articular las fuerzas de trabajo y acceder a los nuevos espacios políticos, económicos y sociales. Esto se evidencia, en la concepción constitucional del municipio (1999:Art.168), definiéndolo como la unidad política, primaria y autónoma de la organización nacional, con especial referencia a sus responsabilidades y más aún el carácter vinculante de la participación ciudadana en la gestión pública; aspectos éstos últimos no previstos en la Constitución de 1961.

Esta nueva concepción del municipio venezolano le otorga un nuevo rol al ciudadano al ser protagonista de la gestión local, a través de su intervención en la formación de la agenda pública; la elección y revocación de las autoridades; elaboración de los lineamientos legales; con atención especial a la población indígena en los asuntos públicos. Todo esto para dar cumplimiento a sus responsabilidades constitucionales con la participación activa del pueblo, de tal manera de responder a que la «soberanía reside en el pueblo». (Asamblea Nacional Constituyente, 1999:Art.5,70, 168,69,178).

La gerencia municipal se concibe con una orientación descentralizada y participativa, que responde a las necesidades y demandas de la sociedad a través del manejo efectivo, suficiente y oportuno de los recursos provenientes de las diferentes fuentes de asignación y financiamiento, con la transparencia necesaria que le permita a las comunidades realizar el control social de la gestión, es decir, que las entidades locales pasan a ser en «realidad el ámbito espacial medular» en la estructura del Estado venezolano, con la incorporación de los ciudadanos en las decisiones públicas y, por ende, en la construcción de un municipio social, fundamentado en los principios de «integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad» (Asamblea Nacional Constituyente, 1999:Art.4).

En el contexto socio-histórico actual del país, la participación ciudadana en la gestión municipal se convierte en un elemento fundamental previsto en la CRBV, la cual estaba limitada en la democracia representativa al derecho de elegir a sus representantes; en este orden de ideas López y Gamboa (2001:87), señalan que dicha participación se restringía «solo a los procesos electorales, dejando a los ciudadanos indefensos ante posibles arbitrariedades o errores de sus gobernantes». Esta nueva concepción de la gestión pública y de país, se inserta en la búsqueda de una democracia participativa y protagónica, lo cual incide en el reordenamiento de las normativas públicas.

Con respecto a la materia municipal, en el año 2005 se aprobó en la Asamblea

Nacional la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, dando paso a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. En dicha ley, se señala el horizonte del nuevo municipio, basado en «los principios constitucionales, relativos al poder municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para al efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos de la vida local» (Asamblea Nacional, 2005: Art. 1). Visto de esta forma, la nueva concepción política del municipio surge para dar respuesta concreta a la construcción de una visión de país y de ciudadanía, que de acuerdo a Águila (1996:12) responde a la premisa que «el sentido moral y el sentido de la justicia son compartidos por todos los ciudadanos, y esto les permite participar, deliberar, discutir y decidir sobre lo público» y a su vez, promueva el desarrollo social, económico y cultural; enmarcado en los valores de la democracia participativa, descentralización, transferencias a las comunidades, entre otros. Así mismo, se inserta en el contexto de las nuevas conceptualizaciones, prioridades y tendencias reorganizadoras del Estado venezolano, fundamentadas en «la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador» (Asamblea Nacional Constituyente, 1999:Art.1).

En esta perspectiva, se concibe al municipio como, «la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma conforme a la de la Constitución y la presente ley. Sus actuaciones incorporarán la participación ciudadana, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados» (Asamblea Nacional, 2005:Art.2). En este sentido, podemos decir, que se avanza hacia una concepción del municipio bolivariano, que concibe al pueblo soberano como sujeto esencial en la gestión municipal y corresponsable de las políticas públicas y sus resultados ante la comunidad.

Un aspecto innovador en materia de la gerencia municipal lo constituyen las diferentes instancias de participación popular, en función del desarrollo social-económico de la jurisdicción y del país; espacios que exigen la organización de la comunidad y, con ello su capacitación en las diferentes áreas de interés comunitario. Básicamente a través de dos alternativas: 1) *Estímulo para el desarrollo de la economía social*, tales como cooperativas y cajas de ahorro, constitución de empresas municipales autogestionarias y cogestionarias y, 2) *Descentralización administrativa en las instituciones municipales*, a través de la creación de institutos autónomos, sociedades, fundaciones, o asociaciones civiles municipales, empresas públicas o sociedades de economía mixta, o la creación de subsidiarias de las mismas; esto bajo la responsabilidad del Alcalde mediante decreto y con la autorización del Concejo Municipal.

En búsqueda de la construcción de las entidades locales, como espacio político-territorial y, con mayor posibilidad de propiciar el desarrollo subnacional y nacional a través de las organizaciones sociales (especialmente de las comunitarias), se establecen como criterios de gestión municipal la descentralización y la participación, ya mencionados, en áreas como salud, vivienda, educación, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, construcción de obras, prestación de servicios públicos, entre otros. Esta situación, es viable en la medida que se desarrollen de instrumentos que garanticen la coexistencia de las comunidades y las autoridades locales en la gestión de las dependencias municipales. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal destaca algunos mecanismos, a saber (Asamblea Nacional, 2005:Art.261): a) Cabildos Abiertos, b) Asamblea Ciudadana, c) Consultas Públicas, d) Iniciativa Popular, e) Presupuesto Participativo, f) Medios de comunicación Alternativos, g) Instancia de Atención Ciudadana, h) Control Social, i) Referendo, j) Autogestión y, k) Cogestión.

Estas líneas generales, permiten apuntar que los ciudadanos ante la nueva visión de país, sociedad y de las instituciones públicas, tienen el reto de participar en forma directa, activa y organizadamente en el proceso de transformación e innovación de la gestión pública venezolana; en la medida que desarrollen su juicio político (Águila, 1996) así como, asumir la responsabilidad y decisión interrelacionada con el bienestar social.

3. Consejo Local de Planificación Pública: Una instancia para promover el Desarrollo Social.

En el contexto del desarrollo social previsto en la CRBV, en búsqueda de la construcción de una democracia participativa y protagónica, el Estado venezolano le asigna poder al ciudadano a través de la creación de diferentes instancias a todos los niveles de gobierno, que le permita su intervención directa en la gestión pública; particularmente en el municipal, por ser el ámbito más próximo a las comunidades. Es así, como establece la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública, en su artículo 182, «presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los Concejales y Concejales, presidentes o presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley» (Asamblea Nacional, 1999).

Producto de este mandato constitucional se crea y aprueba el 16 de Mayo del 2002, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), la **cuál** entró en vigencia el 12 de Junio del 2002, según Gaceta Oficial Nº 37463. En dicho documento, se expresa la responsabilidad de las Alcaldías de promover, crear e instalar los CLPP en su municipio, atendiendo a sus condiciones económicas y

sociales, de tal manera, de constituir el subsistema de planificación local con la participación en la toma de decisión de los ciudadanos organizados. Estos Consejos a su vez, aportan los elementos necesarios para el sistema de planificación nacional, por lo tanto, las comunidades requieren organizarse y capacitarse para fortalecer la acción popular y su acceso a las políticas públicas.

En atención a lo expuesto, los CLPP se convierten en el espacio propicio para el encuentro de las autoridades municipales y las comunidades organizadas, a fin de dar respuestas satisfactorias a las necesidades y demandas de las personas y, promover un proceso real de descentralización y desconcentración de las competencias municipales; atendiendo entre otras, a las condiciones económicas, geográficas y sociales propias de cada municipio, así como a la población indígena, donde las hubiere. Esto se expresa en su propósito formal de «lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales, mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela» (Asamblea Nacional, 2002:Art.2).

Por otra parte, en búsqueda de la transformación de las relaciones de poder en la gestión municipal, los CLPP se constituyen como una instancia de gobierno que abre la posibilidad de fomentar el desarrollo de un municipio cogestionario y sustentable, en función de lograr el protagonismo del individuo y la legitimidad de las instituciones municipales. Estos procesos desde la década de los noventa, eran señalados por algunos autores como Vallejo (1992:28), quien expresaba «que al devolverle el papel decisorio a la comunidad, la nueva cultura política centra el modelo de desarrollo en la participación, participación de las comunidades en la identificación de sus problemas y las soluciones, y en la ejecución y administración de éstas últimas cuando están a su alcance, con la intervención subsidiaria del sector público». En tal sentido, los Consejos vienen a ser realidad una aspiración de la sociedad venezolana de participar en los asuntos públicos, pero bajo una nueva concepción de participación popular en la gestión municipal y de construcción de un proceso de transformación social que involucre a todos los ciudadanos por igual, lo cual brinda el espacio para que «múltiples actores negociando, diseñando experiencias, innovando, aprendiendo y llegando a formular políticas de nueva generación» (Font y Goma, 2001:23), se definan agendas públicas que consolide la transformación de la sociedad.

En esta perspectiva, es como vemos la articulación Estado-Sociedad, que en el caso del ámbito municipal, la gestión deja de ser una competencia exclusiva de los gobiernos para dar paso a la pluralidad política y social, sin distingo de clases

sociales, y en procura de dar respuestas a las exigencias de un pueblo que por muchas décadas a esperado que sea considerado como actor clave en las políticas públicas por parte de las autoridades de los gobiernos. Situación que se puede concretar con los CLPP, al establecer una dinámica de toma de decisión que permita el acceso a los ciudadanos en la gestión local, a fin de que conjuntamente con las autoridades electas actúen bajo los principios de democracia, equidad, igualdad y solidaridad social, que emana la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Es importante señalar, la relevancia que tiene la *participación* y la *educación* ciudadana en esta nueva concepción de la administración pública venezolana, dado que *asignarle poder al pueblo* amerita proporcionarle el conocimiento y las herramientas necesarias para una efectiva intervención en los asuntos de competencia de los municipios, en los cuales son beneficiarios, lo que a su vez, contribuye a ir erradicando la discrecionalidad que la normativa diseñada en el contexto de la Constitución de 1961, permitía y facilitaba la arbitrariedad por parte de algunas autoridades y funcionarios cuando requerían de sus servicios los ciudadanos. Sin embargo, esta dinámica de la gestión municipal les exige a los ciudadanos un mayor compromiso social con los destinos de la vida local y fundamentalmente con la democracia participativa y protagónica, sistema éste que según Font y Goma (2001:21), «*resitua las relaciones de la esfera local con el resto en clave de redes mucho menos jerárquicas y empuja hacia la asunción compartida de actuación pública*».

Es por ello, que la CRBV abre la posibilidad de una nueva forma de articulación del gobierno municipal con su comunidad, de tal manera de establecer las múltiples relaciones posibles de índole político, económico y social necesarias para impulsar las tendencias transformadoras y prioridades del Estado venezolano, constituyendo los CLPP, una posibilidad de integración de los diferentes intereses presentes en la arena política.

3.1. Dinámica Política-Administrativa.

Los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), están llamados a ser la instancia que motorice la nueva concepción de la planificación participativa, protagónica y corresponsable en nuestro país. Por ello, los ciudadanos tienen un compromiso y un reto significativo para que el poder no continúe en manos de unos pocos sino por el contrario del pueblo, como ha sido el interés del ejecutivo nacional a través del Presidente Hugo Chávez Frías. En tal sentido, se concibe al sistema de planificación municipal, como elemental para la planificación nacional, por ser el nivel municipal el espacio político-territorial primario más cercano a los ciuda-

danos, lo que hace más factible que en este nivel se recojan con mayor objetividad las necesidades y demandas del colectivo, que integradas constituirían los lineamientos para una planificación del desarrollo del país objetiva, real y viable de ejecutar.

La CRBV dispone los preceptos constitucionales de articulación del Estado con la sociedad, por lo tanto, los CLPP constituyen el espacio, donde el gobierno municipal y la sociedad (comunidad y sectores organizados de cada jurisdicción) se interrelacionen, a fin de diagnosticar las necesidades reales del municipio, de tal manera que proporcione los elementos necesarios para planificar, coordinar, evaluar y controlar las políticas públicas en función de la calidad de vida de las personas y, de concretar los principios de equidad, igualdad y justicia social en el pueblo venezolano.

Objetivo de la Gestión

La gestión municipal puede definirse como la materialización de los lineamientos de su política social, a través de un conjunto de acciones orientadas a armonizar e integrar a la comunidad en el desarrollo local. Esto implica lograr una participación de los ciudadanos y, promover entre ellos, el sentido de pertenencia de sus espacios, con el propósito de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población. Con base a lo antes señalado, la gestión tiene como objetivo esencial proporcionarle la máxima felicidad posible a los ciudadanos, al brindarle la oportunidad de intervenir en el quehacer local conjuntamente con el gobierno municipal, al *planificar* con criterios de eficacia, equidad y justicia social y, *decidir* en la política de inversión del presupuesto municipal, es decir, de los recursos que manejan las Alcaldías tales como los aportes del Estado, vía situado municipal, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), los aportes de las gobernaciones, y los recursos de los diferentes Ministerios. Es importante destacar que, la Ley del Poder Municipal, le da libertad a los municipios para diseñar y consolidar su modelo de gestión de acuerdo a sus requerimientos y necesidades. A título ilustrativo se señala el Art. 69, que «los municipios tienen la potestad para elegir el modo de gestión que consideren más conveniente para el gobierno y administración de sus competencias. Podrán gestionarlas por sí mismos o por medio de organismos que dependan jerárquicamente de ellos. También podrán hacerlo mediante formas de descentralización funcional o de servicios o mediante la creación de empresas públicas municipales de economía exclusiva o de economía mixta. También podrán contratar con los particulares la gestión de servicios y obras públicas» (Asamblea Nacional, 2005).

De este modo, los CLPP, se relacionan con el objetivo central de la gestión

municipal, al concebirse como «la lógica de operación del municipio que permite que la planificación sea un acto de concertación política» (Reinoso, 2003:28). Es preciso señalar, que hay un cambio en la lógica del Estado, en el sentido que su funcionamiento y operación parte desde abajo hacia arriba, es decir, las comunidades a través de la cogestión, corresponsabilidad y de una participación protagónica, pondrán en marcha la solución y el desarrollo de las áreas críticas en la cual están inmersas sus necesidades. Se trata como señala Reinoso (2003), pasar de un municipio que se encarga de ejecutar aceras y brocales, a un municipio donde este presente la tecnología, la información y comunicación para la toma de decisiones, gracias a los CLPP, cuya tendencia va dirigida hacia la instrumentación real de un proceso donde las comunidades y el gobierno municipal concreten el modelo de desarrollo de la sociedad venezolana.

De esta manera, estamos en presencia de la construcción de una verdadera descentralización administrativa y política, dada en primer lugar, por el manejo de los recursos económicos y técnicos por parte de las comunidades organizadas, con lo que se perfila que el poder popular administrara los recursos provenientes de distintas fuentes de financiamiento. En segundo lugar, los programas y/o proyectos sociales, proporcionarían empleo en la localidad, donde los vecinos a través de las diferentes organizaciones participaran en los proyectos de sus zonas, por lo tanto, los Alcaldes no podrán presentar proyectos sin el conocimiento y la intervención de las comunidades. Sin embargo, las comunidades deben estar conscientes de su rol protagónico para promover el desarrollo social sostenido del municipio, en el entendido que los proyectos de esta naturaleza definidos y ejecutados por el pueblo son poder en acción.

Autonomía Política.

Se inicia con la legitimidad de sus representantes, producto de la elección objetiva y responsable de los sujetos de gestión municipal, fundamentalmente de los representantes de las comunidades organizadas, de los diferentes sectores con amplia actividad en los municipios y de las comunidades o pueblos indígenas, donde los haya; ésta es una novísima práctica en nuestro país. En la elección de los miembros de los CLPP, se requiere de la presencia de un funcionario de la Defensoría del Pueblo, representante del nuevo Poder Ciudadano; con la finalidad de legitimar el proceso, así como de corroborar los resultados del acta de la Asamblea de Ciudadanos. Legitimado el proceso, los representantes de la comunidad elegidos designarán el o los representantes de las organizaciones vecinales, a nivel parroquial y de los distintos sectores de la sociedad civil organizada; mientras los de las comunidades o pueblos indígenas, se elegirán de acuerdo a sus usos y costumbres (Asamblea Nacional, 2002:Art.4).

Sujetos y Toma de Decisión.

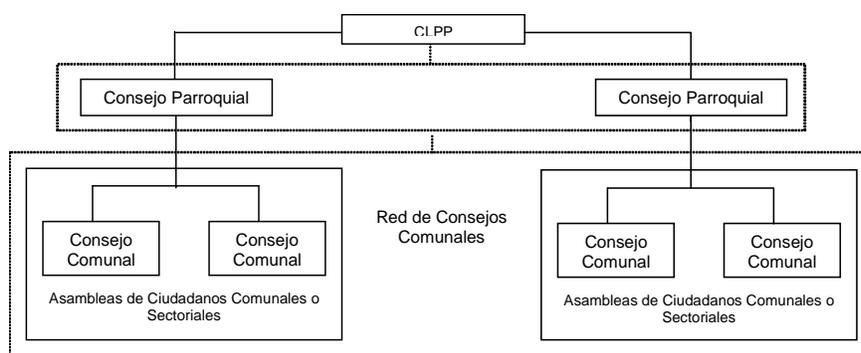
Constituyen las personas responsables de las decisiones o el futuro de las organizaciones, bien sea por ser dueña de los medios de producción (privado), por ser electa para representar los intereses de un colectivo-comunidad, propio de la democracia representativa o por su intervención directa en la formación de la agenda pública, ésta última característica de la democracia participativa y protagónica.

El Consejo Local de Planificación Pública, abre la posibilidad para el protagonismo de los ciudadanos, es decir, la construcción del poder popular, en tal sentido, podemos identificar a manera de estudio, dos sujetos o actores clave de decisión, a saber: 1) Autoridades municipales electas (alcalde, concejales, presidentes de la junta parroquial) y, 2) Comunidad y sectores organizados (vecinales, deportivas, educativas, entre otras). Esto según el artículo 182 de la CRBV, al expresar que esta «presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los presidentes y presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada de conformidad con las disposiciones que establezca la ley» (Asamblea Nacional Constituyente, 1999). Cabe destacar, la atención especial que de acuerdo a la CRBV, se le asigna a la población indígena al prever sus representantes en los CLPP (Art.3); así como el apoyo fundamental a las decisiones de la sociedad, al expresar que sus representantes en dicho Consejo serán igual a la sumatoria más uno de los integrantes de las autoridades (tradicionales) municipales. Como por ejemplo en el municipio Maracaibo del estado Zulia, el CLPP, esta integrado por 65 miembros a saber: el Alcalde (lo preside), 13 Concejales, 18 Presidentes de Juntas Parroquiales, es decir, 32 representantes corresponden a las autoridades municipales electos y 33 a las comunidades y sectores organizados (Concejo Municipal del Municipio Maracaibo, 2002:Art.9).

Esta integración de los CLPP permite visualizar las relaciones entre los diferentes sujetos públicos, privados y las comunidades con el poder público municipal, anteriormente aislado en su ámbito de acción, cerrado a los intereses de las comunidades. Por lo tanto, los Consejos constituyen una expresión manifiesta de la soberanía popular, fundamentada en la potestad de participar en la gestión municipal participativa – protagónica, en pleno derecho de los mecanismos constitucionales. Por su parte, la ley de los CLPP, establece en cuatro artículos los aspectos políticos de su integración, así como los requisitos y la elección de los representantes vecinales y sectoriales; reiterando la representación indígena prevista constitucionalmente (Asamblea Nacional, 2002:Art.3, 4, 9,10).

El grafico N°.1, muestra los actores clave que integran los CLPP y su dinámica de decisión, la cual surge desde la base de las comunidades a través de su organización, formación y concientización del pueblo para ejercer la soberanía en la gestión pública.

Grafico No. 1
Actores que Integran los CLPP



Fuente: (Asamblea Nacional, 2002: Art. 8)
Elaboración Propia

Es necesario destacar, la responsabilidad de los CLPP de promover la Red de los Consejos Parroquiales y Comunales, en cada uno de los espacios de la sociedad civil, de acuerdo a las condiciones del municipio respectivo, a fin de concretar el proceso de toma de decisión participativo y protagónico en las políticas públicas y el control social por parte de la comunidad organizada de los Consejos Parroquiales (CP) y Consejos Comunales (CC) hasta las reuniones en pleno de los CLPP. Estos consejos tendrán carácter adhonorem (Asamblea Nacional, 2002:Art.8, 9, 10,11).

Objeto de Gestión.

La gestión de acuerdo a Ochoa y Gamboa (1984:47,48), «es un fenómeno social que requiere la armonización de los hombres y el mayor aprovechamiento de los recursos, siendo imprescindible la organización del trabajo colectivamente».

Esta definición coincide con lo que establece la Ley del Poder Municipal sobre los CLPP, definiéndolo como «el órgano encargado de integrar al gobierno municipal y a las comunidades organizadas en el proceso de planificación e instrumentación del desarrollo del Municipio» (Asamblea Nacional, 2005: Art. 110).

Por lo tanto, se puede inferir que el objeto de gestión de los CLPP, desarrollada en una instancia local, tiene como propósito la planificación integral del municipio; considerando las necesidades y demandas de los ciudadanos, expresadas a través de mecanismos de organización vecinal o sectorial para intervenir en la gestión. Por su parte, la ley de los CLPP señala que tiene como propósito el «promover y orientar una tipología del municipio atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes» (Asamblea Nacional, 2002:Art.2).

Su objeto esencial es planificar los proyectos de las comunidades del municipio, a través del diagnóstico real de las prioridades latentes y demandadas de las personas, quienes participan activamente en los planes sociales; esta dinámica se evidencia en las veintidós funciones que se establecen en el Artículo 5 de la Ley de los CLPP, que básicamente expresan la responsabilidad de definir, ejecutar y evaluar las políticas locales; teniendo que impulsar, proponer y coordinar las acciones necesarias para que los planes y proyectos locales denominado «Plan Municipal de Desarrollo», recojan al máximo los intereses de los ciudadanos de su jurisdicción. En tal sentido, estos Consejos constituyen la herramienta fundamental establecida en la CRBV para defender la Democracia Participativa y Protagónica, con el verdadero poder popular, dada la posibilidad formal que se plantea de transferir competencias y recursos de los municipios hacia la comunidad organizada. En cumplimiento de su gestión, los CLPP, formalmente tienen previstos un conjunto de funciones, que toman expresión en los distintos artículos de su Ley. Para efecto de este trabajo las hemos clasificados de la siguiente manera (Asamblea Nacional, 2002:Art.5):

a) Planificación:

- Elaborar el mapa de necesidades del municipio.
- Recopilar, procesar y priorizar las propuestas de las comunidades organizadas.
- Impulsar, coadyuvar, orientar y presentar en el marco del Plan Municipal de Desarrollo las políticas de inversión del presupuesto municipal, contempladas en el artículo 178 de la CRBV. Todo ello, de conformidad con los lineamientos del Plan de la Nación, los planes y políticas del Consejo Federal de Gobierno y del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, con las propuestas de las comunidades organizadas.
- Presentar propuestas y orientar el Plan Municipal de Desarrollo hacia la atención de las necesidades y capacidades de la población, del desarrollo equilibrado del territorio y del patrimonio municipal.
- Formular y promover ante el Consejo de Planificación y Coordinación Políticas Públicas o el Consejo Federal de Gobierno los programas de inversión para el municipio.

- Impulsar y planificar las transferencias de competencia y recursos que el municipio realice hacia la comunidad organizada, de conformidad con lo previsto en el artículo 184 de la CR BV.
- Proponer al gobierno nacional, estatal o municipal las medidas de carácter jurídico, administrativo o financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del municipio y del propio Consejo Local de Planificación Pública.
- Emitir opinión razonada, a solicitud del Alcalde o Alcaldesa, sobre transferencias de competencia que el Ejecutivo Nacional, el estatal o el Consejo Legislativo Estatal, acuerden hacia el municipio.
- Impulsar con el poder nacional, estatal o municipal, así como las comunidades organizadas, el Plan de Seguridad Local de Personas y Bienes.
- Elaborar el estudio técnico para la fijación de los emolumentos de los altos funcionarios y funcionarias de los municipios. A tal efecto, el Consejo Local de Planificación Pública solicitará la información necesaria referida al número de habitantes, situación económica del municipio, presupuesto municipal consolidado y ejecutado, correspondiente al periodo fiscal inmediatamente anterior, capacidad recaudadora y disponibilidad presupuestaria municipal para cubrir el concepto de emolumentos, a los órganos que corresponda.

b) Coordinación:

- Impulsar la coordinación con otros Consejos Locales de Planificación Pública con la finalidad de coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes que orienten el desarrollo de mancomunidades, solicitando, en su caso, la intervención de los poderes nacionales y de los estados para tales efectos.
- Coordinar, con el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y el Consejo Federal de Gobierno, los planes y proyectos que estos elaboren en el marco de sus competencias, tomando en cuenta los planes y proyectos locales.
- Impulsar la organización de las comunidades organizadas integrándolas al Consejo Local de Planificación Pública, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

c) Control y Evaluación Social:

- Controlar y vigilar la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.
- Evaluar la ejecución de los planes y proyectos e instar a las redes parroquiales y comunales, a ejercer el control social sobre los mismos.

d) Cooperación:

- Colaborar en la elaboración de los planes locales de desarrollo urbano y las normativas de zonificación cuyas competencias le correspondan al municipio.
- Instar y facilitar la cooperación equilibrada de los sectores públicos y privados para la instrumentación, en el municipio, de los planes suscritos.
- Impulsar la celebración de acuerdos de cooperación entre el municipio y los sectores privados, tendentes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la entidad local.
- Interactuar, con el Consejo Municipal de Derechos, en todo lo atinente a las políticas de desarrollo del niño, del adolescente y la familia.

e) Información:

- Atender cualquier información atinente a su competencia que solicite el gobierno nacional, estatal o municipal sobre la situación socioeconómica y sociocultural del municipio.
- Elaborar un banco de datos que contenga la información acerca de los proyectos, recursos humanos y técnicos de la sociedad organizada.

Lo anterior, muestra el peso mayoritario que tiene la planificación, lo que niega la relevancia administrativa, del resto de las funciones, dado que están íntimamente ligadas a la primera. Sin embargo, presenta limitaciones en cuanto a que no se define el cómo ejecutar el control y evaluación social. Por otra parte, estas funciones se cumplen atendiendo aclaratorias de la ley, al indicar que dichas funciones se cumplirán «sin menoscabo de cualquier otra función conferida al municipio de que se trate».

En definitiva, los CLPP constituyen el pilar fundamental para la construcción del nuevo enfoque de la planificación en Venezuela, la cual se concibe como la «tecnología permanente, ininterrumpida y reiterada del Estado y las sociedades destinada a lograr su cambio estructural de conformidad con la Constitución de la República» (Chávez, 2001:Art.2). Por lo tanto, se constituyen en instancias responsables de impulsar, promover y coordinar acciones tendentes a la definición del sistema nacional de planificación y de los programas de inversión para el municipio ante el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, cuya Ley fue aprobada en el 2002; así como en el Consejo Federal de Gobierno, cuyo proyecto de Ley esta actualmente en discusión en el Asamblea Nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: Art.178; Asamblea Nacional, 2000:Art.5; Chávez, 2001:Art.27-28).

Proceso de Trabajo

En la nueva gestión municipal se requiere de la organización de las comunidades y del respeto a la sociedad multiétnica y pluricultural de nuestro país, lo cual fortalece el poder popular. En tal sentido, el ejecutivo nacional, ha promovido diferentes mecanismos para darle el poder al pueblo venezolano, siendo uno de ellos, la responsabilidad en el manejo de los recursos destinado a la gestión local.

La relevancia de los CLPP, se evidencia en la potestad que tienen los sectores y las comunidades organizadas conjuntamente con las autoridades municipales (ejecutiva y legislativa); de convocatoria trimestral (por lo menos una de las reuniones de trabajo), a fin de formular la política local y, especialmente el Plan de Inversión Municipal. Dicha convocatoria, puede ser solicitada por parte del Alcalde o Alcaldesa o del treinta por ciento de los miembros del Consejo, siendo presidida por el Alcalde o Alcaldesa (Asamblea Nacional, 2002:Art.16, 17) y, en su ausencia la máxima autoridad presente en la misma, esto último de la normativa es muy discrecional, dado que no expresa el criterio para tal asignación.

Como instancia de apoyo técnico a las comunidades, se crea la *Sala Técnica* de los CLPP, la cual facilita las herramientas necesarias y la información pertinente para el proceso de planificación, ejecución y evaluación de las actividades requeridas por la población de la jurisdicción municipal, es decir, se convierte en uno de los espacios públicos para el acceso a la información de la gestión municipal y con ello la posibilidad del control social por parte de la comunidad organizada. Dicha sala, esta adscrita a la Alcaldía, teniendo como responsabilidades (Asamblea Nacional, 2002:Art.19):

- Suministro de información integral automatizada.
- Creación y funcionamiento de la Unidad de Planes y Proyectos.
- Información sobre registros y control de las comunidades organizadas participantes ante el CLPP.

Control Social-Poder Popular.

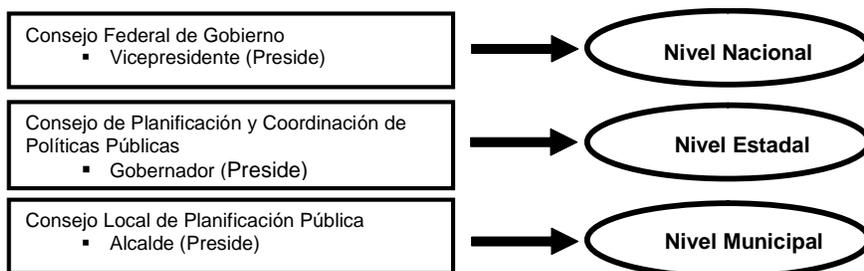
En la búsqueda de concretar los preceptos constitucionales del poder popular, a los CLPP se le asigna la responsabilidad del control de las políticas públicas y la educación o capacitación ciudadana para intervenir en la gestión pública. El poder de los CLPP, formalmente esta en el pueblo soberano, al ser protagonista en la definición de los planes sociales y la asignación de los recursos necesarios para una mejor calidad de vida de las comunidades, con su respectiva supervisión a la práctica administrativa municipal, lo cual tiende a ir avanzando en la construcción de

una gestión municipal transparente, en contra de la corrupción y los mecanismos burocráticos propios de la cuarta república.

El artículo 5 de la Ley de los CLPP, en su numeral 5, indica la función de control y evaluación de la ejecución de los planes y proyectos por parte de las comunidades organizadas, es decir, que sus representantes legales deben estar informando de los resultados de la gestión de los CLPP de su municipio y con el conocimiento necesario para incidir en la gestión. De allí, que la educación ciudadana sea un aspecto prioritario en la política social del gobierno nacional, que debe tener expresión en el gobierno local, por estar más cercano al ciudadano, y en el que también se requiere de la incorporación de la familia; constituyendo las misiones educativas un ejemplo de ello. En este orden de ideas, Águila (1996: 35) señala, que la participación ciudadana se convierte en el mejor método para la toma de decisiones, lo cual produce efectos políticos beneficiosos ligados a la idea de autodesarrollo de los individuos.

Finalmente, podemos decir que la CRBV, establece la ascendencia del poder popular participativo y protagónico, desde la base comunitaria hacia los niveles de gobierno, a saber: Comunal, Parroquial, Local o Municipal, Estatal y Federal, esto a través de la creación de los CLPP y de las otras instancias mencionadas como el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en el regional y, el Consejo Federal, en el nacional (Asamblea Nacional Constituyente, 1999:Art.182,166,185), los cuales se convierten en espacios para la participación popular en la *planificación* y desarrollo del país (Ver grafico No. 2) y, de control social en búsqueda de la transparencia de la gestión pública; convirtiéndose en pilar fundamental para la Contraloría Municipal y la Contraloría General de la República. En palabras de Águila (1996:36), esto permite que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad.

Grafico N° 2
Ámbitos de los Consejos de Planificación Nivel Nacional



Fuente: Asamblea Nacional Constituyente, 2002: Arts. 166,182, 185.

Elaboración Propia.

3.2. Instalación de los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: Un Desafío Político y una Oportunidad Social.

De acuerdo a la política territorial en nuestro país, los estados (gobierno regional) están divididos en 335 municipios, que constituyen el poder o gobierno local, en tal sentido, según la Ley de los CLPP (2002), deberían instalarse igual número de dichos Consejos; sin embargo, no fue así, dado que consideramos la influencia de dos factores políticos, a saber: 1) En el 2002, se presentaron fuertes movimientos de sectores que se oponían a las políticas del gobierno nacional, quienes se autodefinían como la «sociedad civil», que con el apoyo de algunos gobernadores y alcaldes dirigieron su atención a ir en contra de toda propuesta del gobierno nacional, siendo una de ellas y la más próxima por cumplir, la creación y aprobación de la normativa de los CLPP, en cada municipio; y 2) La falta de voluntad política de las autoridades municipales responsables de su creación e instalación, que según Canales (2003: 124), expresa una de las dificultades presentadas en la instrumentación de los primeros CLPP, la cual se refleja «en la intención manifiesta de los Alcaldes de secuestrar la participación del pueblo organizado, para ellos seguir administrando y dirigiendo el municipio (...). Eso se traduce en que las convocatorias las hacen de un día para otro y con poca difusión para que la gente no se entere, y sólo concurran las personas que a ellos les interesa que estén presentes».

Con respecto al segundo factor de incidencia en la instrumentación de los CLPP, cabe mencionar la referencia del Municipio San Francisco del estado Zulia, en el cual la mayoría de los miembros que conforman el CLPP son simpatizantes del partido liderizado por el Alcalde Saady Bijany, limitando la participación de las comunidades en este espacio público constitucionalmente establecido para el encuentro de los actores vinculados y comprometidos con el quehacer municipal. Mientras que en el municipio Maracaibo, la dinámica difiere a la de San Francisco, la mayoría de sus miembros pertenecen a una orientación partidista contraria a la de máxima autoridad municipal, ésto producto al acuerdo que establecieron los partidos de oposición en la ciudad, como Un Nuevo Tiempo, MAS, Primero Justicia, COPEI, Acción Democrática, entre otros partidos locales.

Esto evidencia la mediación de grupos de intereses, específicamente de los partidos políticos en los procesos de elección de los representantes de las comunidades, de tal manera de conservar las cuotas de poder propias de las viejas estructuras políticas. Desde esta óptica, se ve disminuida la manipulación de las comunidades por dichos sujetos, quienes tenían el monopolio de la intermediación entre el Estado y la sociedad civil, controlando de acuerdo a sus intereses a las organizaciones vecinales. Por otra parte, para los líderes de los partidos resulta traumática desprenderse de los privilegios del poder, ya que implica perder el control absoluto

de la formulación de políticas y, por ende, de la administración de los recursos económicos sin ningún control social.

En el proceso de instalación de algunos de estos Consejos Locales, durante el periodo 2002-2004, se presentó la injerencia de los partidos y los intereses personales de los alcaldes, situación que desencadenó en diferencias, que a nuestro juicio no van más allá de la lucha del poder por parte de los grupos tradicionales, generando dos consecuencias fundamentales que limitan el poder del pueblo, la *primera*, es que en algunos municipios la formulación, creación y aprobación de la Ordenanza para la organización y funcionamiento de dichos Consejos no fue realizada en el tiempo previsto, y la *segunda*, es que se instalaron a espaldas de la comunidad, representando, por lo tanto, a los intereses del partido o gobernante de turno. Sin embargo, las comunidades en conocimiento de su derecho a participar en la gestión pública a interpuesto ante los organismos competentes un recurso de amparo, basado en el artículo 4 de la Ley de Consejos Locales, el cual establece que « (...) la elección de los representantes de las organizaciones vecinales y de los sectores de la sociedad organizada, es competencia de la asamblea de ciudadanos de la comunidad o sector respectivo (...)» (Asamblea Nacional, 2002).

De allí que, ante el derecho de convertirse en los protagonistas de su propio desarrollo los ciudadanos han presionado a los gobiernos municipales a fin de lograr intervenir en la definición de las políticas públicas locales, a través de esta nueva instancia del gobierno municipal: los CLPP, abriendo oportunidades para que las comunidades organizadas tomen decisiones sobre la conducción política, económica y social del municipio. Situación que evidencia, como el viejo esquema de hacer política pública se resiste a perder cuotas de poder, por lo tanto, las comunidades requieren estar atentos para que se respeten los derechos previstos en la CRBV, en cuanto a su participación activa en la gestión pública.

Esta posibilidad de construcción de una nueva gestión municipal, ha despertado en las comunidades nuevos líderes que abogan por la unidad en la toma de decisiones y la satisfacción de las necesidades de la población, quienes se interesan y están atentos a participar en los procesos de *formación y educación ciudadana*, siendo esta una política pública del gobierno nacional, pero básicamente de responsabilidad del municipal, el cual debe facilitar el conocimiento que requieren las comunidades para ser protagonista de su propio desarrollo, a través de su intervención en la elaboración de planes, proyectos y cualquier otra actividad dirigida a dar respuesta a la problemática social y económica de las comunidades, tales como construcción de escuelas, vialidad, mercados populares, ambulatorios, entre otros. Este proceso que se está gestando en el país, es un aprendizaje *político social* por parte de los funcionarios públicos y de las comunidades, con lo cual se pretende la

unidad entre ambos sujetos, aceptándose democráticamente las reglas de decisión colectiva.

En tal sentido, la participación ciudadana conjuntamente con su formación y capacitación, no es de acuerdo a Pérez (2004: 5), «un acto mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones». Esto significa, avanzar de procesos eleccionarios y consultivos hacia una participación democrática, con la cual la toma de decisiones estará relacionada a las necesidades reales de las comunidades, surgiendo así un plan local que se consolidará en la política pública nacional. «Es por ello, importante que los ciudadanos cuenten con mecanismos de participación y capacitación que garantice la transparencia y eficacia de la gestión. Participación que se convierte así, en un instrumento para democratizar el Estado» (Pérez, 2004: 10).

En síntesis, los Consejos Locales de Planificación Pública, materializan la importancia que tiene para el Estado venezolano, la participación y organización de las comunidades en la búsqueda de soluciones a los problemas, convirtiéndose éstas con su participación real en el mejor recurso para impulsar el bienestar integral de lo local. Así mismo, se reivindica el papel del municipio en el proceso de planificación del desarrollo del país, lo que permitirá una estrecha vinculación y compatibilidad entre la planificación local, regional y nacional. El gobierno municipal junto a los vecinos cuentan con las herramientas necesarias para hacer llegar las aspiraciones de los habitantes de su localidad a los centros de poder nacional o regional, lo cual constituía uno de los problemas críticos de los gobiernos locales, ya que no podían intervenir en la formulación de las metas o proyectos a desarrollarse en el país.

4. La capacitación ciudadana como elemento clave en la gestión municipal.

La política de capacitación ciudadana se ha constituido en el tema central de los distintos procesos diseñados para la Reforma del Estado venezolano, definiéndola como elemento clave de promoción de la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, económicas y sociales, así como para su intervención en la gestión pública, específicamente en la municipal. En dichas reformas la capacitación de los vecinos estaba dirigida a las áreas culturales, cívicas, deportivas y otra de interés comunal, así como a desarrollar campañas de educación y organización de protección al consumidor (Presidencia de la República de Venezuela, 1990:Art.5).

Este tipo de capacitación no permitió en la realidad acercar el poder al ciudadano ni su intervención en la toma de decisión, a pesar de haberse planteado como

una línea a desarrollar en el discurso de la descentralización; bajo esta óptica, la participación no era concebida «*como un medio para transformar las relaciones de poder y superar la brecha entre decisores y ejecutores*». (Dilla, González y Vicentelli, 1994:57). Situación que se evidencia en el carácter de colaboración del ciudadano en aspectos de poca relevancia para el cumplimiento de las responsabilidades municipales, a través de la creación de las Parroquias a fin de descentralizar la gestión, donde se le asignaba formalmente a las Asociaciones de Vecinos un rol como organización intermediaria entre las autoridades locales y las comunidades representadas en ellas. Estas instancias se vieron influenciada por los partidos políticos, lo cual debilitó la relación Estado-Sociedad, y por lo tanto la posibilidad por parte del Estado de impulsar una política de capacitación y/o educación; desvirtuando de esta manera la esencia de dichas organizaciones, limitando su acción a una «colaboración y cooperación» con los organismos públicos en los servicios requeridos por la comunidad, tales como vigilancia de los espacios deportivos, educacionales, culturales, entre otros.

En materia de capacitación ciudadana, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), no destaca las responsabilidades o estrategias en esta materia, a pesar que para poder desarrollarse la descentralización, la participación de la sociedad es fundamental y, con ello la posibilidad de promover desde el Estado y sus instituciones las posibilidades de capacitación y/o educación ciudadana para dar respuestas efectivas a ese contexto político-administrativo de la década de los '90. Cabe destacar, que en el reglamento de la LORM, sobre la Participación Ciudadana (1990), sólo se destacan dos artículos relacionado a la educación y adiestramiento, en áreas básicamente electorales, culturales, deportivas, con el apoyo de las Asociaciones de Vecinos (Congreso de la República de Venezuela: Art.3 y 5). Situación que abre la discrecionalidad para que cada institución defina la política de capacitación bajo criterios particulares y no producto de los fines de la gestión municipal.

En Venezuela a partir de la aprobación de la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999), se define una nueva concepción de país con criterios de equidad y justicia social, donde la organización y participación del pueblo en la gestión pública, como se menciono anteriormente, constituyen elementos clave para una verdadera descentralización política y administrativa, siendo los Consejos Locales de Planificación Pública, una instancia de coexistencia de las autoridades locales y las comunidades organizadas, a fin de ser corresponsables del desarrollo de su localidad, es decir se perfila una nueva forma de gerencia municipal.

Dicha política como parte de la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, constituye una de las premisas de la modernización del Estado actual, cuyo objetivo fundamental es profundizar el carácter democrático ha-

ciendo participe y protagonista al ciudadano en la gestión pública. Con base a esta premisa, el nuevo modelo de sociedad y país requiere que los gobiernos municipales se configuren como la instancia administrativa del Estado potenciadora de la participación activa de las organizaciones sociales en la toma de decisión, ejecución, control y evaluación de la gestión local.

Para viabilizar esta política es fundamental la capacitación y/o educación ciudadana como estrategia de intervención, lo cual implica la formulación sistemática de programas que contengan herramientas técnicas y políticas orientadas a desarrollar las capacidades de los ciudadanos para la intervención real, objetiva y consciente en la solución de las necesidades de las comunidades y del país.

En tal sentido, en la CRBV se destaca la responsabilidad constitucional de promover y ejecutar una política de capacitación y educación ciudadana por parte de todos los niveles de gobierno, de tal manera de brindar las herramientas del conocimiento al ciudadano para poder acceder a la gestión pública. Así mismo, se incorpora a la familia como actores sociales para promover la educación ciudadana, bajo principios éticos, de equidad, solidaridad y justicia social a fin de contribuir en el desarrollo de su formación personal y su aporte en la transformación política-social del país para construir y consolidar una democracia participativa y protagónica; con especial referencia a la población indígena, en tal sentido, se le asigna al Estado venezolano la responsabilidad del desarrollo sustentable a través de mecanismos de promoción del trabajo y de la economía social (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: Art.3,4,102,123,306,308).

En este contexto, la Ley del Poder Público Municipal basada en los lineamientos constitucionales señala que *«el municipio esta en la obligación de crear y mantener programas de formación ciudadana dirigidos a fortalecer las capacidades de los integrantes de las comunidades e incorporar a todos los ciudadanos y ciudadanas y a otras organizaciones de la sociedad que manifiesten su deseo de participar en dichos programas»* (Asamblea Nacional, 2005: Art. 256), es decir, que ésta concepción rompe con la visión de participación ciudadana que venía manejando el Estado hasta mediados de los años noventa, la cual estaba dirigida a la colaboración esporádica o de conveniencia a las instituciones públicas en la ejecución de programas sociales, sin haber sido las comunidades sujetos activos en la formulación, control y evaluación de dichos programas. Por lo tanto, surge una nueva forma de gerencia social a través de una relación estrecha entre las organizaciones sociales y los gobiernos municipales, con la finalidad de concretar y compartir responsabilidades en el desarrollo social, político, económico, entre otros, del municipio; esto se corresponde a lo planteado por Dilla, González y Vicentelli (1994:51), en cuanto a *«que son los hombres quienes hacen al Estado»*, por consi-

guiente es el *pueblo soberano* actor clave en el proceso de transformación de los esquemas tradicionales de gobierno.

El punto clave para desarrollar el nuevo modelo de intervención ciudadana plasmada en la Constitución Bolivariana de Venezuela y, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es el componente información-capacitación, con lo cual se pretende establecer una relación horizontal entre los actores involucrados (organización social-municipio) en la realidad local, con la finalidad de propiciar acciones conjuntas en la planificación y desarrollo del bienestar social, generando entre otros beneficios la conformación de la red comunitaria.

En síntesis, se pretende potenciar la capacidad de cada uno de los actores sociales con vista a promover una gestión municipal democrática, transparente, equitativa y participativa que conlleve a la construcción del bien común. Un buen ciudadano, un hombre capacitado y participativo son los objetivos básicos para que el pueblo venezolano pueda ejercer su derecho a intervenir en los asuntos públicos.

5. Conclusiones.

En el proceso de reforma del Estado venezolano desde finales de los ochenta, se destacó la democratización como elemento clave para promover los cambios en el orden político, económico y social; impulsada con el proceso de descentralización, en el cual se divulgaba la necesidad de incorporar al ciudadano en la gestión pública y de profesionalizar a los funcionarios a fin de dar respuesta a los cambios políticos-administrativos suscitados en el aparato estatal; requiriéndose la incorporación de todos los actores involucrados en los mismos. Sin embargo, en la práctica ese discurso se concretó en aquellas esferas de la vida pública que fuesen de mayor interés para los gobernantes de turnos o el grupo de poder en el país, por lo tanto podemos decir que no hubo la voluntad política necesaria para definir las políticas y las estrategias que llevaran a la realidad los cambios estructurales que se venían planteando y que exigía la sociedad.

Panorama que comienza a desdibujarse con la aprobación de la CRBV (1999), al concebir que la soberanía reside en el pueblo venezolano, y por ende, se establece la promoción de la organización y participación de la sociedad en la gestión pública, de tal manera que se conviertan en actor clave en la definición de la agenda pública y el control social de la misma. De allí, que se crean instancias y normativas para concretar esta concepción, como es el caso de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Los CLPP, pueden considerarse una institución innovadora dentro del ámbito municipal. Con su creación, se produce un cambio cualitativo en la gestión pública al introducir la participación de las comunidades organizadas en el proceso de definición, ejecución, control y evaluación de la política pública; proceso que demanda la capacitación no sólo de las comunidades, sino también de los funcionarios para consolidar respuestas efectivas, eficientes y con gran efectividad social. Es decir, los esfuerzos deben orientarse a erradicar el modelo burocrático característico de nuestras administraciones, e ir definiendo una nueva cultura organizacional basado en un modelo de gerencia flexible consona con el entorno cambiante y con la capacidad de ser abierta a la construcción de una visión compartida y corresponsabilidad de todos los actores sociales.

Desde esta perspectiva, los CLPP serían la instancia que permitiría rearticular las relaciones Estado- ciudadano, bajo principios y acuerdos de negociación, cooperación y corresponsabilidad social. Ante esta posibilidad, estaríamos construyendo un nuevo país con equidad, justicia social y en armonía con los diferentes niveles de gobiernos territoriales del país.

La Ley de los CLPP se caracteriza por su carácter participativo y protagónico, que se muestran en 19 artículos de sus 29, referidos a la participación de la comunidad organizada; como expresión de los lineamientos constitucionales previsto desde la exposición de motivos de la CRBV hasta un aproximado mínimo de 30 artículos, acerca de la participación de los ciudadanos en la gestión pública. Situación que plantea la relevancia de la educación y/o capacitación ciudadana como proceso fundamental para alcanzar los fines del Estado y con ello, el bienestar de la sociedad, constituyendo la razón de ser de las instituciones públicas.

En cuanto a la intervención del pueblo organizado en los CLPP, existe la política formal de capacitar y brindar apoyo técnico a las organizaciones sociales para enfrentarse al nuevo rol del ciudadano en la gestión municipal; asignándole la responsabilidad a las Alcaldías de brindar una sala técnica de orientación a las comunidades, entre otros. En este sentido, estos consejos de acuerdo a la normativa que los rige y, si se logra superar las limitaciones que se dieron en la implementación de los primeros CLPP, pueden convertirse en la pieza fundamental del entramado de la organización municipal, espacio donde las comunidades pueden hacerse presente en la toma de decisiones y en el control social de la gestión pública, lo cual iría formando ciudadanos críticos y autónomos.

BIBLIOGRAFIA

- Águila Rafael** (1996), «La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad». *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 12.
- Asamblea Nacional Constituyente** (1999), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela** (2005), Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela** (2002), Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Venezuela.
- Canales Félix Leonet (2003) *Los Consejos Locales de Planificación***. En Los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas Participación Ciudadana. Reinoso Rubén, Canales Félix Leonet, Clemente Scoto, Mouchet Casas. Centro de Promoción y Análisis de Políticas Públicas CEPAPP. Venezuela.
- Chávez Frías, Hugo Rafael** (2001), Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación, Venezuela.
- Concejo Municipal del Municipio Maracaibo** (2002), Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Maracaibo del Estado Zulia, Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela** (1961), Constitución de la República de Venezuela, Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela** (1990), Reglamento Parcial N° 1 Sobre la Participación de la Comunidad, Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela** (1989), Ley Orgánica de Régimen Municipal, Venezuela.
- Dilla Alfonso, Haroldo; González Núñez, Gerardo y Vicentelli Ana** (1994), *Participación Popular y Desarrollo en los Municipios Cubanos*. Fondo Editorial Tropykos, Pp. 178, Venezuela.
- Font Joan y Goma Richard** (2001), «La Participación Ciudadana: Diagnostico, Experiencias y Perspectivas». Seminario Políticas Públicas, Niveles de Gobierno e Innovación Participativa. Doctorado en Ciencias Sociales Convenio UCV-LUZ, División de Estudios para Graduados-Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Venezuela.
- López Valladares, Mirtha y Gamboa Cáceres, Teresa** (2001), «Democracia y Participación en los Municipios Venezolanos: Bases Constitucionales, Legales y Teóricas». *Revista Ciencias de Gobierno*, Año 5, No. 10, Pp.

77- 99. Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Venezuela.

Ochoa Haydee, Gamboa Teresa (1984) *la Gestión o Administración – Un Enfoque Teórico- Metodológico-* Revista de Ciencias Sociales. No. 3. Universidad del Zulia Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Maracaibo-Venezuela.

Pérez, Demetrio Antonio (2004) *Políticas Públicas, Poder Local y Participación Ciudadana en el Sistema de Consejos de desarrollo Urbano y Rural.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Guatemala.

Presidencia de la República de Venezuela (1990), *Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre la Participación de la Comunidad,* Venezuela.

Reinoso, Rubén (2003), «Los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas como Instrumento de Participación». En: *Los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas Participación Ciudadana.* Reinoso Rubén, Leonet Canales, Félix, Scotto Clemente, Mouchet Casas, Ángel. Centro de Promoción y Análisis de Políticas Públicas CEPAPP, Venezuela.

Scotto Domínguez, Clemente (2003) «Participación y Consejos Locales de Planificación». En: *Los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas Participación Ciudadana* Reinoso Rubén, Leonet Canales, Félix, Scotto Clemente, Mouchet Casas, Ángel.. Centro de Promoción y Análisis de Políticas Públicas CEPAPP, Venezuela.

Vallejo Mejía, César (1992) «El Municipio como Escenario del Desarrollo Económico y Social. *Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales.* Seminario Internacional.

NOTAS

¹ Constituye un avance del Proyecto «Política y Gestión Municipal: Capacitación de Servidores Públicos y Ciudadana en Alcaldías». Financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad del Zulia (LUZ).