



REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
CARRERA DERECHO

**CABILDOS ABIERTOS Y ASAMBLEAS DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS: ORGANOS DE PARTICIPACIÓN Y  
COGOBIERNO COMO HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS**

**AUTORES:**

**LUIS A. CARRERO R.**

**C.I:26.389.962**

**DAVID A. MUÑOZ C.**

**C.I: 24.860.954**

**SAN DIEGO, MAYO DE 2022**

ACTAS DE APROBACIÓN



UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
COORDINACIÓN DE PASANTÍA Y TRABAJO DE GRADO

ACTA DE APROBACIÓN

INFORME FINAL DE PASANTÍA

TRABAJO DE GRADO

El jurado designado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas para la evaluación del Informe Final de Pasantía o Trabajo de Grado titulado: CABILDOS ABIERTOS Y ASAMBLEAS DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS: ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN Y COGOBIERNO COMO HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS.

Realizado por (el) (la) Br: LUIS CARRERO

C.I. N° 26389962 cursante de la carrera de Derecho, hace constar después de analizar su contenido y oída la exposición oral, considera que el informe final o Trabajo de Grado ha obtenido la calificación de:

APROBADO

NO APROBADO

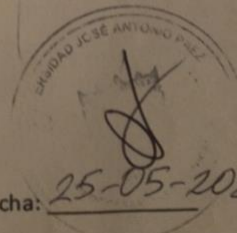
El Jurado

*Pedro Duarte Novena*  
Tutor Académico

Apellido/Nombre:  
C.I: 13183949

*Ofra Yates*  
Jurado  
Apellido/Nombre  
C.I: 8470308

*Johan Centeno*  
Jurado  
Apellido/Nombre  
C.I: 12894216



Fecha: 25-05-2022



UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ  
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
 ESCUELA DE DERECHO  
 COORDINACIÓN DE PASANTÍA Y TRABAJO DE GRADO

### ACTA DE APROBACIÓN

INFORME FINAL DE PASANTÍA

TRABAJO DE GRADO

El jurado designado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas para la evaluación del Informe Final de Pasantía o Trabajo de Grado titulado: CABILDOS ABIERTOS Y ASAMBLEAS DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS: ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN Y COGOBIERNO COMO HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS.

Realizado por (el) (la) Br: DAVID MUÑOZ

C.I. N° 24860954 cursante de la carrera de Derecho, hace constar después de analizar su contenido y oír la exposición oral, considera que el informe final o Trabajo de Grado ha obtenido la calificación de:

APROBADO

NO APROBADO

El Jurado

*Pedro A. Duarte Herrera*

Tutor Académico

Apellido/Nombre:

C.I.: 13183949

*Ofra...*

Jurado

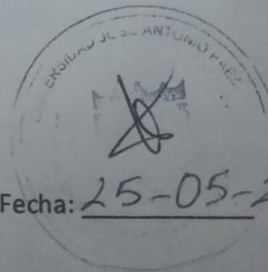
Apellido/Nombre

C.I.: 84A0308

Jurado

Apellido/Nombre

C.I.: 13897240



Fecha: 25-05-2022

## **INDICE:**

Actas de Aprobación.....	2
Introducción.....	7
CAPITULO I.....	11
El Problema.....	11
Formulación del Problema.....	20
Objetivos de la Investigación.....	20
Objetivo General.....	20
Objetivos Específicos.....	20
Justificación de la Investigación.....	20
Alcance y Limitaciones.....	22
CAPITULO II.....	23
Marco Teórico.....	23
Definición de Términos Básicos.....	66
CAPITULO III.....	70
Marco Metodológico.....	70
Análisis de Información Estadística.....	72
Análisis de entrevistas.....	78
CAPITULO IV.....	116
RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	116
Resultados.....	116
Conclusiones.....	119
Recomendaciones.....	124
Referencias bibliográficas.....	127

## AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer primero a dios, nuestros padres Nancy Rodríguez, Antonio Carrero, Regina Caldera y Juan Chacín quienes nos han acompañado a lo largo de este camino y que hoy están viendo cumplir este importante logro. A nuestros docentes por contribuir a nuestra formación académica y siempre fomentar los principios éticos y morales que debemos tener como profesionales. A nuestro tutor académico Abogado Pedro Duarte por acompañar en todo momento la redacción de este texto, al Abogado José Gregorio López que quien gracias a sus asesorías pudimos perfeccionar aún más este trabajo de grado; este agradecimiento va para nuestros familiares más cercanos, hermanos, hermanas, tías y tíos, primas y primos, amigos más cercanos, a la familia Kroon campos por siempre estar presente y que se han convertido en parte de la familia, a la familia Villarruel carrero en especial a Mildred carrero por estar siempre presente y ser guía en cada paso y logro obtenido. Este trabajo de grado va dedicado a la memoria de Pedro Villarruel.



REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PAEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
CARRERA DERECHO

**AUTORES:**

**LUIS A. CARRERO R. C.I:26.389.962**

**DAVID A. MUÑOZ C.C.I: 24.860.954**

**TUTOR ACADEMICO:**

**ABOG. PEDRO DUARTE**

### **Resumen**

Se define al gobierno municipal, como la entidad encargada de gestionar los bienes y medios destinados a ofrecer los mejores servicios posibles a una comunidad concreta. En consecuencia, es éste el responsable de la calidad de vida de la comunidad circundante y de la gestión apropiada y propicia de los recursos que la hace posible. La participación es un derecho ampliamente reconocido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y un derecho humano protegido en pactos y normas internacionales, suscritos por el Estado venezolano. Es además considerado internacionalmente, uno de los principios básicos de todos los derechos humanos. Los atributos de la persona que los derechos humanos protegen, conllevan también el derecho a participar libremente, de forma individual o colectiva, en igualdad y sin discriminación alguna, en asuntos o decisiones que guarden relación, influyan o afecten el reconocimiento, goce o ejercicio de ellos. Unos 130 de 350 artículos constitucionales mencionan el derecho a la participación. En el caso que nos ocupa y es el tema central de la investigación y comprende diferentes medios y mecanismos a través de los cuales cada ciudadano por sí mismo puede participar de forma individual o colectiva en asuntos de carácter público, la reunión pacífica de personas en Cabildos Abiertos y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas es uno de estos mecanismos. Entonces ¿Cómo pueden los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, constituirse como órganos de cogobierno municipal para contribuir al desarrollo de los Municipios?. El enfoque de la investigación es de tipo analítico-descriptivo y se desarrolla con un enfoque mixto. En una primera parte, se desarrolla un análisis cuantitativo de tipo exploratorio y descriptivo. Posteriormente, la investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, verificando la percepción de los actores municipales sobre los factores que inciden en la implementación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

**Palabras clave:** Participación, Cabildos Abiertos, Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, Administración Municipal.

**Línea de Investigación:** Interacción comunitaria, ciencias cognitivas y aplicadas sobre derechos sociales y humanos, conciliación y mediación.

## **Introducción**

Los últimos 20 años América Latina, se ha caracterizado por la reducida participación de los ciudadanos en el control de la gestión pública en los diferentes ámbitos gubernamentales, la misma se ha limitado a delegar en un grupo de gobernantes electos, la administración de los recursos de inversión pública, Venezuela incluida en esta forma de actuar de los actores sociales, ha propiciado en los últimos 12 años a través de sus entes gubernamentales, una serie de cambios alrededor de este paradigma, que se inició con la introducción en la Carta Magna de un modelo de democracia participativa, que conjuntamente con el apoyo de una serie de leyes y figuras propician la participación ciudadana en el manejo de los recursos orientados a la ejecución de proyectos de índole social, con el objetivo fundamental de elevar el nivel de vida de la población. Bajo este panorama, la Asamblea Nacional se ha enfocado hacia la elaboración y aprobación de leyes que fomentan la participación ciudadana en la gestión pública con injerencia directa en los ámbitos económico, social, cultural y político.

En este contexto se tiene en primer lugar, La Ley Orgánica de Administración Pública (2001), la cual rige la ejecución de la acción pública en línea jerárquica a través del gobierno nacional, sus ministerios, los gobiernos regionales, los gobiernos municipales y todas aquellas instituciones del Estado nacional de apoyo en el ámbito político, económico y social. Por otra parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), plantea en cuanto a la administración pública, en el artículo 141 que ésta se fundamenta en los principios de participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad. En el nivel más bajo de la administración pública venezolana se encuentran los gobiernos municipales.

Se define al gobierno municipal, como la entidad encargada de gestionar los bienes y medios destinados a ofrecer los mejores servicios posibles a una comunidad concreta. En consecuencia, es éste el responsable de la calidad de vida de la comunidad circundante y de la gestión apropiada y propicia de los recursos que la hace posible. Para la gestión del gobierno municipal, según la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006), se cuenta con la Alcaldía como órgano rector, el Concejo Municipal, el Consejo Local de Planificación, los Consejos

Comunales y las direcciones administrativas y de gestión relacionadas con la administración de los recursos y la gestión de los proyectos en pro del desarrollo.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), en el Título IV de la organización del Poder Público Municipal, Capítulo I, artículo 75, expone, que el poder público municipal se ejerce a través de cuatro funciones: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración; la función deliberante que corresponde al Consejo Municipal, integrado por concejales y concejalas; la función de control fiscal que corresponde a la Contraloría Municipal; y la función de planificación, que será ejercida en corresponsabilidad con el Consejo Local de Planificación Pública. Además se exhorta a los órganos del Poder Público Municipal, en el ejercicio de sus funciones, a incorporar la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual deberán crear los mecanismos que la garanticen.

En este orden de ideas, aparece como figura de administración pública los Consejos Comunales que según el artículo 91 de la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública, son organismos desconcentrados del gobierno central, por lo tanto con su propia capacidad de gestión presupuestaria, administrativa o financiera que tienen comunicación directa con las comunidades y atienden sus necesidades con el manejo de estas capacidades que les confiere la ley. Su aparición en la escena pública se justifica ampliamente, a nivel general, desde la perspectiva del desarrollo endógeno y a nivel legal, como una aplicación práctica del artículo 31 de la ley orgánica de la administración pública que plantea que dicha administración podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores, mediante actos administrativo con el objetivo de acercarse a las personas y mejorar el servicio prestado.

Sin embargo, los Consejos Comunales en la aprobación de los proyectos son descentralizados de los Consejos Locales, éstos de la Alcaldía y, la Alcaldía descentralizada de la gobernación, generándose una compleja relación de funciones, actores e interrelaciones de la

administración pública nacional. Los ciudadanos en los Consejos Comunales, cumplen una función planificadora y controladora de la gestión pública del desarrollo.

Los Consejos Comunales, son una estructura de la administración pública de reciente data y encierran en su haber una gran responsabilidad gestionaría en pro del desarrollo comunitario en el Municipio. Cabe mencionar que los consejos comunales son organizaciones constituidas por los miembros de la comunidad, según su iniciativa propia, donde no es necesario ser o tener alguna afiliación política para ser integrante activo de la misma o participar como integrante de su estructura, se requiere sí, una serie de características que están explícitas en la Ley de los Consejos Comunales. Al respecto, la Ley Orgánica de Consejos Comunales (2009), en su artículo 2, señala que:

“Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración, entre los ciudadanos, ciudadanas y diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa, de las políticas públicas y los proyectos orientados a responder las necesidades, potencialidades y aspiraciones, de las comunidades, en el nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.”

Por otra parte, en el ámbito, de la gestión interna de los Consejos Comunales, se considera susceptible de ser analizada como una organización social. Se plantea que en las organizaciones sociales confluyen grupos de personas orientadas al logro de objetivos comunes, utilizando para ello una serie de procesos que utilizan recursos humanos, materiales y económicos, los cuáles deberían ser utilizados de la mejor manera posible para lograr los objetivos propuestos y propender al desarrollo continuo de la organización.

Igualmente, se indica que la estructura de planificación del país permite la participación organizada de los consejos comunales y las organizaciones civiles en los planes de inversión y

desarrollo. Es importante resaltar al respecto, que los consejos comunales son los medios por los cuales la comunidad a la cual pertenecen, puede alcanzar un mayor desarrollo local, con la formulación de proyectos que permitan dar el impulso productivo necesario con base en las potencialidades presentes y la orientación de los miembros de la comunidades desarrolladas en función de las ventajas y desventajas que su aplicación conlleve.

Dada la importancia que recae en los Consejos Comunales en los distintos Municipios a través de sus asambleas de ciudadanos y ciudadanas, así como también los cabildos abiertos como figuras protagónicas del desarrollo endógeno de mano de las propias comunidades, se convierte en oportunidad de investigación, incursionar en el estudio de la gestión de los procesos que rigen a estos entes comunales, públicos y políticos, en el afán de generar aportes que contribuyan a afianzar los procesos de participación ciudadana.

## **CAPITULO I**

### **El Problema**

#### **Planteamiento del Problema**

La participación es un derecho ampliamente reconocido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y un derecho humano protegido en pactos y normas internacionales, suscritos por el Estado venezolano. Es además considerado internacionalmente, uno de los principios básicos de todos los derechos humanos. Los atributos de la persona que los derechos humanos protegen, conllevan también el derecho a participar libremente, de forma individual o colectiva, en igualdad y sin discriminación alguna, en asuntos o decisiones que guarden relación, influyan o afecten el reconocimiento, goce o ejercicio de ellos.

En su especificidad, la participación se considera un derecho indispensable para el goce de Libertad política y el pleno acceso a la dirección y desempeño de funciones en los asuntos públicos, siempre que este derecho sea universal y ejercido libremente por todos los ciudadanos, y se garanticen iguales condiciones y oportunidades para ejercerlo de manera efectiva, directamente o a través de representantes libremente escogidos por métodos democráticos. Así se encuentra expresamente dispuesto en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PDCP):

*“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de los derechos y oportunidades a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.*

Por otra parte, tal como se formula en el PDCP, el derecho a la participación es parte del derecho de los pueblos a su libre determinación, que involucra decidir libremente su condición política y proveer a su desarrollo económico, social y cultural. De no ser un derecho a lo interno

de cada país, conforme a las normas de universalidad, libertad, autonomía, oportunidad, igualdad y efectividad, sería limitada o nula la posibilidad de que las personas puedan decidir por ellas mismas y en forma soberana su condición política y destino colectivo, dejando estas decisiones a la voluntad impuesta y discrecional de quienes ejerzan la autoridad del Estado.

El derecho a la participación es además inseparable de la libertad de expresión y de información, el acceso a la información pública, la libertad de reunión y manifestación pacífica y la libertad para asociarse, afiliarse o participar en asociaciones existentes, así como la libertad para circular dentro o fuera del país. Es violatorio del derecho si por ejercerlo las personas son sometidas a actos de difamación, amenaza, acoso judicial, detención o condena arbitraria, injerencias ilegales o ataques. También son restricciones indebidas y violaciones del derecho a la participación, entre otras:

- Leyes que prohíban, discriminen o limiten indebidamente el derecho a la participación.
- Medidas que obliguen a ejercer el derecho a la participación o a inhibirse de su ejercicio.
- Requisitos que obstaculicen el derecho a participar o puedan conducir a su denegación.
- Medidas de prohibición o suspensión injustificada del derecho a participar por situaciones que no logran satisfacer un objetivo de interés público imperativo o claramente preponderante a la necesidad social del pleno goce del derecho.
- Omisión de medidas de protección de los derechos humanos de las personas en el ejercicio del derecho a la participación.
- Limitación o negación de recursos judiciales ante tribunales independientes e imparciales por violaciones del derecho a la participación.

Unos 130 de 350 artículos constitucionales mencionan el derecho a la participación. Los valores que rigen la República son la democracia, la preeminencia de los derechos humanos y el pluralismo político (artículo 2), garantizando el ejercicio democrático de la voluntad popular (artículo 3). Conforme a estos valores, la República posee una organización federal y descentralizada (artículo 4), que adopta la democracia como sistema político, en el que la soberanía la ejerce el pueblo de manera intransferible, y de ella emana el Estado, así como a ella está sometido (artículo 5); y su gobierno es y será para siempre democrático, participativo,

electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6). Dispone la Constitución que el derecho a la participación se ejerce de manera indirecta, por medio del sufragio y de representantes elegidos y, de manera directa, a través de los mecanismos contemplados en la Constitución (artículos 5 y 62).

Dentro del contexto de participación ciudadana nos encontramos con la participación indirecta que comprende el derecho de todos los ciudadanos a votar en forma libre, universal, directa y secreta (artículo 63), que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política (artículo 64). También son electores los efectivos de la Fuerza Armada Nacional, sin poder optar a cargos de elección popular (artículo 330). Agrega además la representación de los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional y en cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena (artículo 125). Indica que tampoco podrán ser elegidos a cargos públicos, los funcionarios condenados por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones, incluyendo aquellos que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito (artículo 65).

Asimismo, encontramos la participación directa, que es el caso que nos ocupa y es el tema central de la investigación y comprende diferentes medios y mecanismos a través de los cuales cada ciudadano por sí mismo puede participar de forma individual o colectiva en asuntos de carácter público, la reunión pacífica de personas en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, es un derecho de rango constitucional contemplado en el artículo 70 de la Constitución. Las asambleas de ciudadanos y ciudadanas se encuentran entre los medios de los cuales disponen los ciudadanos para participar en el poder político, al mismo nivel que la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, y el cabildo abierto. Enmarcado en el artículo 62 de la Constitución, en el que se establece que “todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos...”, las asambleas de ciudadanos y ciudadanas pueden definirse entonces como un medio de participación directa, conformada por todos los ciudadanos que deseen libremente hacerlo, a objeto de intervenir en decisiones que les afecten de manera individual o colectiva.

En el mismo artículo 70 la norma constitucional dotó a las asambleas de ciudadanos y ciudadanas de facultad para hacer vinculantes sus decisiones, lo que significa que éstas deben ser respetadas. La norma no especifica los sujetos obligados, las materias en las que decide, ni los alcances y efectos de las decisiones, derivando a leyes específicas el desarrollo de estos aspectos. Sin embargo, con base en los principios y disposiciones constitucionales acerca del derecho a la participación y siendo las asambleas de ciudadanos y ciudadanas un medio de expresión de la voluntad popular y de ejercicio de la soberanía en el poder político, es posible inferir que los sujetos obligados a cumplir las decisiones de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas son las autoridades públicas, lo que garantiza como fin de la participación que los actos emanados del Estado -en los asuntos que conciernen a las asambleas de ciudadanos y ciudadanas - reflejen de forma auténtica y democrática la voluntad de los ciudadanos, siempre que estas decisiones se dicten conforme a la Constitución y las leyes.

En este orden de ideas, sobre la jurisdicción y las materias sobre las que pueden decidir las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, las normas internacionales y el marco constitucional aportan algunos criterios relevantes. Referente a los límites jurisdiccionales de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, en tanto su naturaleza específica es la de constituir un medio de participación directa -y no a través de representantes designados o elegidos- en el que la voz y el voto de cada ciudadano cuenta, las asambleas de ciudadanos y ciudadanas sólo podrían emitir decisiones en asuntos donde sean directamente afectados los ciudadanos que formen parte de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, dentro de los límites comunitarios o locales donde residan. Eso será legítimo, si además, los métodos de decisión a lo interno de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas garantizan los principios y normas de protección del derecho a la participación. No podrían los ciudadanos de una comunidad o localidad decidir sobre asuntos que afecten a ciudadanos de otra comunidad, localidad, municipio, estado o a todos los ciudadanos en general, ni tampoco serían legítimas decisiones que menoscaben el derecho a la participación. Respecto a las materias en las que pueden decidir las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, en principio deberían ser todas aquellas en las que decisiones de autoridades públicas tengan la posibilidad de afectar, estén o hayan afectado colectivamente a los ciudadanos de una localidad o comunidad, sea referente a bienes y servicios públicos o a cualquiera de los derechos protegidos por la Constitución, las leyes y las normas internacionales, cada uno de los

cuales lleva implícito el derecho a la participación en función de su exigibilidad y defensa por parte de los ciudadanos. De hecho, la norma constitucional dispone el derecho a la participación directa en un gran número de materias. Sin embargo, no son las asambleas de ciudadanos y ciudadanas la figura competente para tomar decisiones en todas ellas. Por el contrario, en muchos de estos asuntos las asambleas de ciudadanos y ciudadanas no serían procedentes, estando previstos en la norma constitucional otros medios específicos para ejercer el derecho a la participación directa que dicha instancia no podría remplazar o cubrir, como la consulta previa, el cabildo abierto o la representación de organizaciones ciudadanas en consejos de planificación, entre otros.

Por otro lado, considerando que es esencia del derecho a la participación la afirmación de la libertad de los ciudadanos ante el poder coercitivo de las decisiones del Estado y la garantía de que la voluntad soberana de los ciudadanos sea efectivamente ejercida a través de las decisiones que éste puede adoptar dentro de los límites de sus competencias y atribuciones, es contrario a este derecho que el carácter vinculante de las decisiones de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas sea entendido como una facultad o poder colectivo de la sociedad para imponerse, obligar o someter a los ciudadanos, comunidades u organizaciones. Tampoco podría estar dentro del alcance de sus decisiones, derechos protegidos por la Constitución y los tratados internacionales, materias que se reservan a las leyes y es obligación de los poderes públicos proteger según lo disponen la Constitución, las leyes y las normas internacionales.

En el 2006, se llevó a cabo la reforma de la Ley del Régimen Municipal, que cambió de nombre a Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LPPM). Esta ley incorporó un capítulo sobre los medios de participación donde por primera vez fue contemplada las asambleas de ciudadanos y ciudadanas y otros medios de participación directa en la gestión local de los gobiernos municipales o alcaldías, según lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución. En su contenido, las asambleas de ciudadanos y ciudadanas se definen como uno de los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, a la que tienen derecho todos los ciudadanos, por sí mismos y en forma individual o colectiva, para manifestar su aprobación, rechazo, observación, propuesta, iniciativa, queja, denuncia y, en general, expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo.

*“Los medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, son aquéllos a través de los cuales los ciudadanos y ciudadanas podrán, en forma individual o colectiva, manifestar su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias y, en general, para expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo. Los medios de participación son, entre otros, los siguientes: 1. Cabildos Abiertos, 2. Asambleas ciudadanas...”*

Acerca de su naturaleza y alcance, la LPPM también estableció que las asambleas de ciudadanos y ciudadanas tienen una jurisdicción local; que su fin es deliberativo con el deber de contribuir a la gobernabilidad, la planificación y la descentralización de servicios y recursos; que su convocatoria debe ser expresa, anticipada y pública; y que sus decisiones son vinculantes para las autoridades públicas, siempre que no sean contrarias a la legislación y a los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Fijó también que lo concerniente a su conformación y procedimientos, validez y efecto vinculante de sus decisiones, así como su control y seguimiento, debían ser desarrolladas por una ley específica y ordenanzas municipales, incluyendo requisitos exigibles a los ciudadanos para demostrar su “interés legítimo local” al ejercer las asambleas de ciudadanos y ciudadanas y cualquier otro medio de participación, sin menoscabar derechos y limitaciones establecidas en la Constitución y otras leyes aplicables.

*“La asamblea de ciudadanos y ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante”*

*“La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas estará referida a las materias que establece la ley correspondiente, debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades, deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca*

*contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del estado. Todo lo referido a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efecto vinculante y, comisión de control y seguimiento, será desarrollado por la ley especial que trata la materia”.*

*“Los ciudadanos y ciudadanas, y sus organizaciones, tienen el derecho y el deber de utilizar los medios de participación aquí señalados. Los municipios deberán legislar acerca de los requisitos exigibles para demostrar el interés legítimo local de aquéllos interesados en el ejercicio de alguno de estos medios de participación, sin menoscabo de los derechos y limitaciones que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la legislación aplicable”.*

Estos artículos de la LPPM sobre las asambleas de ciudadanos y ciudadanas siguen vigentes, aunque ésta se reformó de nuevo en el 2010 para readecuarla a las nuevas leyes de participación basadas en el concepto de Estado Comunal o Poder Popular.

Hacia allí se perfila este trabajo de investigación con la finalidad de definir que La realización de asambleas pacíficas y ejercer la participación pública a través de éstas, por parte de ciudadanos, corresponde a derechos y libertades fundamentales protegidos por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los Tratados Internacionales. Su ejercicio se encuentra consagrado en la norma constitucional venezolana como un medio de participación directa en las decisiones de interés colectivo, al que tienen derecho individualmente todos los ciudadanos en sus respectivas comunidades y localidades, sin distinción ni exclusión de ninguna clase. Son principios y normas de protección de las asambleas ciudadanas como medio de participación, su goce universal y libre ejercicio, el deber de respeto y atención a las peticiones que surjan de ellas por parte de las autoridades públicas, el acceso a procesos de decisión pública y la existencia de mecanismos legalmente previstos para intervenir en estas decisiones, mediante procesos participativos autónomos, democráticos, periódicos y auténticos, que garanticen igualdad de oportunidades.

Como medio para ejercer el derecho a la participación, las asambleas de ciudadanos y ciudadanas no están sujetas a prohibiciones, condicionamientos, impedimentos o interferencias indebidas que dicten o impongan órganos del Estado o terceros. De esta manera, todo ciudadano puede convocar, asistir y participar en una asambleas de ciudadanos y ciudadanas, sin necesidad de autorización previa, presencia de funcionarios, sometimiento al escrutinio del Estado o pertenecer a organizaciones determinadas. En el artículo 70 de la Constitución, las asambleas de ciudadanos y ciudadanas tienen además la facultad para hacer vinculante sus decisiones, lo cual requiere de leyes especiales que establezcan claramente quiénes son los sujetos obligados, su jurisdicción, ámbitos de competencia y los principios de legalidad que éstas deben cumplir.

Aunque la Constitución y la Ley del Poder Público Municipal permiten definir algunos de estos aspectos normativos conforme a los principios y normas de protección del derecho a la participación, estos instrumentos no son suficientes. Las leyes sancionadas desde el año 2006, con las cuales se ha pretendido regular los medios de participación establecidos en la Constitución en el marco del Estado Comunal, constituyen los instrumentos jurídicos que desarrollan normativas específicas sobre las asambleas de ciudadanos y ciudadanas y los cuales se han usado para convocarlas y activarlas en todo el país durante los últimos años, pese a que sus contenidos no son compatibles con la Constitución y presentan severas inconsistencias entre ellas. De hecho, en las leyes que regulan actualmente la materia, existen al menos tres conceptos jurídicos disímiles acerca de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, como se muestra en la siguiente tabla.

**Cuadro N° 1**  
**Fuentes Jurídicas**

<b>Fuente jurídica</b>	<b>Concepto jurídico</b>
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante...</li> </ul>

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 262. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante.</li> <li>• Artículo 263. La Asamblea de ciudadanos y ciudadanas estará referida a las materias que establece la ley correspondiente, debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones tienen carácter vinculante para las autoridades, deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos, pero nunca contrarias a la legislación y los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Todo lo referido a iniciativa, procedimiento, ámbito, materia, validez, efecto vinculante y, comisión de control y seguimiento, será desarrollado por la ley especial que trata la materia.</li> </ul>
Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 20. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el Consejo Comunal en el marco de esta Ley.</li> <li>• Artículo 21. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas estará conformada por los y las habitantes de la comunidad mayores de quince años, conforme a las disposiciones de la presente Ley.</li> </ul>
Ley Orgánica del Poder Popular, 2010	<p>Artículo 88. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de participación y decisión participativa y de decisión de la integración de personas con discapacidad, integración y la forma de participación al nivel de juicio electoral y de protección popular, de participación, de carácter vinculante para la comunidad de las políticas y programas de organización del gobierno comunal y las instituciones del Poder Público de acendramiento que establezcan las leyes que regulan las constituciones, organización, funcionamiento de los gobiernos comunales y sistemas de Poderes Públicos de agregación que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de éstos surjan.</p>

Ninguna de estas leyes prohíbe realizar asambleas de ciudadanos y ciudadanas en ámbitos distintos a los pautados en ellas, pero impide ejercer sus facultades para participar directamente en las decisiones públicas, como campo reservado a los Consejos Comunales y a las Comunas, de acuerdo con lo que las leyes del Estado Comunal y las políticas de Estado actualmente disponen. Es necesario, en este sentido, desarrollar el sentido y la facultad deliberativa de los cabildos abiertos y las asambleas de ciudadanos y ciudadanas con el propósito de someter a debate en su seno las limitaciones legales e institucionales a las que están sometidas y discutir vías de solución canalizadas a través de otros medios de participación directa contemplados en la norma constitucional y en la LPPM: el cabildo abierto, la consulta popular y la iniciativa legislativa, entre otros. Por otra parte, será indispensable, que los propios ciudadanos legitimen y hagan valer la razón de ser de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas dentro de las

comunidades en las que se encuentran, impulsando iniciativas de participación con base en la construcción de sus propias agendas de incidencia pública sobre las realidades y las problemáticas locales, compartidas dentro de esfuerzos conjuntos entre los ciudadanos y las diferentes expresiones asociativas, líderes y actores de la comunidad para el desarrollo de los distintos municipios mediante la utilización de los cabildos abiertos y las asambleas de ciudadanos y ciudadanas como mecanismos de cogobierno.

### **Formulación del Problema**

¿Cómo pueden los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, constituirse como órganos de cogobierno para contribuir al desarrollo de los Municipios?

### **Objetivos de la Investigación**

#### **Objetivo General.**

Analizar la participación ciudadana institucionalizada en la figura de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas como instancias articuladoras del método de cogobierno en el espacio público en la toma de decisiones para las políticas públicas locales, de los distintos municipios.

#### **Objetivos Específicos.**

1. Estudiar la estructura organizacional de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, como instancia de participación ciudadana, para la toma de decisiones en las políticas públicas municipales.
2. Caracterizar los elementos que integran las prácticas deliberativas de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, para el análisis de la conformación de la agenda y la toma de decisiones en las políticas públicas municipales.
3. Reflexionar sobre la filosofía y el espíritu de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas como instancia de participación ciudadana en la transición política venezolana dentro de la legislación vigente.

### **Justificación de la Investigación**

La democracia, utilizada desde la antigua Grecia, donde "demos" es a "pueblo" y "cratos" es a "poder", la élite que era considerada la ciudadana, se reunía en el AGORA, es

decir en la plaza pública, para debatir los asuntos públicos, entiéndase también como una democracia directa o una democracia cara a cara.

La participación ciudadana, legítima los procesos políticos y consecuentemente la democracia, dándole acceso al ciudadano y generándole confianza, convirtiéndose esta democracia en activa, que no solo recoge la opinión de los ciudadanos, sino que crea cultura política.

Ahora bien, el desafío en la administración municipal está en actuar. La participación temprana y darle valor público al momento de ejecutar la política, porque en algunas ocasiones se puede observar la resistencia por parte de las autoridades políticas y públicas a la transversalidad de las decisiones políticas institucionales, ello en razón a la verticalidad de sus posiciones, sobre todo al establecer las necesidades de la entidad pública con su propia visión. Surge la interrogante ¿Quién mejor que la ciudadanía para hacernos entender cómo deben organizarse los servicios públicos? No son solos los teóricos, no son solo los académicos, los investigadores, si ellos son muy importantes pero también tienen importancia los ciudadanos y las ciudadanas.

Mucho se habla de la participación ciudadana como herramienta de gobierno abierto, pero hay que preguntarse ¿de qué sirve si no es cualificada?, y ¿cómo puede serlo si la gente no dispone de la información pública que debería producir el Estado? y, más aún si no toma parte en el proceso de generarla. Por ello, el acceso a los cabildos abiertos y asambleas de ciudadanos y ciudadanas es uno de los aportes más importantes que puede hacerse y en un marco de corresponsabilidad social, a partir de la participación ciudadana, contribuir a la mejora de la gestión de los servicios públicos en los distintos municipios.

De lo que se trata es de hacer un uso productivo de dichas herramientas, del valor público que se agrega y del impacto en el bienestar de la gente. La capacidad técnica del gobierno en este orden también juega un rol determinante, pues no es cuestión de moda sino de los problemas reales que se resuelven y de cuanto se facilita la vida de los ciudadanos en su interacción con los entes públicos para el impulso y desarrollo de sus municipios.

## **Alcance y Limitaciones**

El este trabajo pretende dentro del contexto de los medios de participación ciudadana establecer de manera específica como los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, pueden constituirse como elementos de cogobierno municipal y servir de mecanismo de participación para el desarrollo de los municipios.

La limitante más álgida planteada en la investigación la constituye implantación de políticas de participación concretas, como lo es la creación y funcionamiento de los Consejos Comunales, los cuales han recaído en un considerable número de entidades nacionales, regionales y locales, tanto gubernamentales como no-gubernamentales y que las mismas están altamente politizadas y sean políticamente aliadas al gobierno. En consecuencia esto traerá consigo que la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo, así como la Asamblea de ciudadanos como los Cabildos Abiertos, deben ser considerados instancias de planificación, a través de la cuales el pueblo formula, ejecuta, controla y evalúa políticas públicas, principalmente relativas a problemas y necesidades locales y cuyas decisiones no deben estar ancladas a partidismo político alguno sino más bien al bienestar de los habitantes..

## **CAPITULO II**

### **Marco Teórico**

#### **Antecedentes de la Investigación**

La promoción del modelo de desarrollo endógeno implica la participación activa de los ciudadanos tendiente al establecimiento de los objetivos y las estructuras para la acumulación del capital social en función de las aspiraciones de los ciudadanos y potencialidades regionales y locales; la propuesta de este modelo responde a la visión neo-estructuralista del desarrollo, se propone como salida alternativa a la crisis y a los desajustes estructurales producto de la aplicación de programas neoliberales y de los efectos de la globalización.

La propuesta de cambio del modelo de desarrollo económico en Venezuela se realiza en medio de lo que el Gobierno Nacional ha denominado en los últimos año, "Socialismo del siglo XXI"; desde la formalidad, se señala que la participación protagónica del pueblo es la base de la nueva democracia fundada en el texto constitucional en 1999 y en 2006 se anuncia la etapa de consolidación de ese proyecto político, que de acuerdo al Ejecutivo Nacional había superado la etapa de transición de ocho años desde 1998 hasta 2006, cuando el presidente Chávez ascendió al poder.

A partir de 2007 y como plan para la consolidación de lo que el Ejecutivo Nacional ha denominado revolución, se diseñaron cinco estrategias gubernamentales, que se han dado a conocer como lo cinco motores, dentro de los cuales dos apuntan al tema de nuestro interés: la "Nueva Geometría del Poder" y la "Explosión del Poder Comunal, es decir, estaríamos en presencia del empoderamiento" de los ciudadanos y el fortalecimiento de lo local como bases del nuevo desarrollo sustentable. Estos dos aspectos fueron centrales en la propuesta de reforma presidencial solicitada por el Presidente de la República, en enero de 2007, el cambio de la división política administrativa y la elevación de los Consejos Comunales como otro nivel de gobierno pero sin origen electoral, es decir que su constitución sería producto de la voluntad asociativa de los ciudadanos, y realizarían múltiples actividades en la administración pública local en detrimento de los Consejos Municipales y Alcaldías.

El tema de la participación ciudadana en Venezuela ha tenido un importante desarrollo, desde lo formal, se recoge en el texto constitucional y se desenvuelve en una gran cantidad de textos legales, conformando desde nuestra óptica lo que podríamos denominar una "ciudadanía jurídica; se han llevado a cabo cambios al sistema de planificación nacional, cuando se modifica la Ley de Poder Público Local (08 de junio 2005) así como la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (6 de mayo de 2002), en la cual se establecían los Consejos Comunales como estructuras de articulación entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos que permitieran el ejercicio directo de la gestión, en abril de 2006 se sanciona la Ley de Consejos Comunales.

De esta manera, se debilitan las estructuras locales de participación pre- existentes como las asociaciones de vecinos entre otras, y se colocan a los ciudadanos dentro de una sola estructura superior ejecutiva, conformándose unas especies de estructuras gubernamentales paralelas ejecutoras de la política nacional frente a los gobiernos locales, Alcaldías y Concejos Municipales, es decir, una administración pública paralela. Los Consejos Comunales, formalmente son instancias que potencialmente favorecen la creación de espacios para la deliberación ciudadana y la emanación de agendas sociales tendientes a convertirse en decisiones y políticas concretas por parte del poder público en cualquiera de sus tres niveles, nacional, estatal o municipal. El aspecto que nos interesa desde este trabajo, es conocer, si los cabildos abiertos y las asambleas de ciudadanos y ciudadanas ha coadyuvado o puede hacerlo a la repolitización de la ciudadanía sobre las bases políticas construidas desde la sociedad; como fase política para el desarrollo endógeno. Asimismo, esta reflexión nos lleva al objetivo de determinar las características que están teniendo la conformación y funcionamiento de estas estructuras promovidas desde el gobierno central.

Resulta importante desde esta investigación encontrar aquellos elementos presentes en el objeto de estudio, que permitan confrontar desde la racionalidad crítica, el dato empírico extraído de la realidad con la construcción tanto teórica, filosófica e ideológica implícitas en las propuestas y estrategias para alcanzar los equilibrios sociales y políticos de desarrollo y participación ciudadana, es así como la sinergias y/o crisis entre ambos datos entre lo empírico y lo teórico (participación–desarrollo) resultan un elemento central en el que hay que colocar el interés tanto de los que se ocupan del estudio de estos temas urgentes como de la sociedad para

empujar desde lo social las correcciones correspondientes a los fines que tales objetivos y estrategias cumplan cabalmente con su intención de lograr más democracia, es decir, una inclusión y repolitización verdadera de la ciudadanía.

Se ha propuesto realizar las reflexiones y el acercamiento inicial al proceso que ocurre en los municipios del país que nos permita dibujar las primeras líneas de análisis orientadoras de la investigación, de manera de "establecer las características en la formación y funcionamiento de las estructuras para la participación ciudadana en los municipios, mediante el cual se pretende conocer aspectos centrales que definirían si se trata de un proceso que apunta a la repolitización de los ciudadanos, es decir, de una redistribución horizontal del poder.

### **La Participación Ciudadana como proceso de Construcción Política.**

a) La participación ciudadana la abordamos como con un proceso de "construcción política", es decir, estamos hablando de un tipo de participación con reales posibilidades de llevar a cabo la acción social concertada y autónoma, que pueda hacer presión sobre las agencias gubernamentales de cualquier nivel del poder, para convertir las necesidades socializadas e incluso individuales en políticas tendientes a la satisfacción de las mismas.

Partimos de la siguiente premisa; en la medida en que las organizaciones ciudadanas se encuentren cooptadas o controladas de alguna forma por cualquier organización perteneciente al Estado en cualquiera de sus niveles, pierden autonomía y se convierten en instancias gubernamentales. Desde esta perspectiva, el Estado puede e incluso debe jugar un papel de acompañamiento, más no de ductor del proceso de organización ciudadana.

De tal manera que la autonomía para la participación ciudadana (más allá de la ejecución de políticas y aprovechamiento de recursos) resulta necesaria la construcción de alternativas de desarrollo local, se requiere que el proceso de construcción se sustente en el diálogo de diversos actores con intereses públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y hasta excluyentes entre sí, ello implicaría, el reconocimiento del otro versus, la exclusión, que se desmitifique el fetichismo del voto como máximo camino para la participación y se viabilicen mecanismos para lograr consenso; lo cual refleja la complejidad social de la cual debe dar cuenta tal proceso político.

La conformación y funcionamiento de estructuras populares de participación, para el diseño y/o ejecución de la política en las localidades, particularmente la que corresponde a cabildos abiertos y asambleas de ciudadanos y ciudadanas como expresión de la participación ciudadana; involucraría la construcción de espacios y esferas públicas no estatales (**Bresser Pereira y Cunill, 1998**), de deliberación en las cuales, la estandarización de formas y procedimientos emanados de instancias gubernamentales y el control son contrarias a la creatividad social.

b) El desarrollo local refiere a una respuesta original, endógena, con protagonistas explícitos, identificados, ante un entorno de flujos cambiantes, de tendencias exógenas fuertemente condicionantes, de desafíos e incertidumbres crecientes. Refiere a una discrecionalidad (desde el lugar y desde la gente) de los procesos de desarrollo (Madoery, 2001), siendo que es un enfoque que amerita construcción por parte de la gente e implica además compromisos políticos creados en esa construcción. Asimismo, este modelo de desarrollo significa, a nuestro juicio, un concepto de lo local no sólo en el plano geográfico-físico de los indicadores de la racionalidad económica, sino la creación de un espacio social de capacidades y limitaciones para llevar a cabo las tareas del desarrollo y un producto de las capacidades y los compromisos.

En palabras de **Madoery (2001)** el enfoque dibuja una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo. Surge entonces la necesidad de rediseñar las articulaciones entre diferentes escalas del gobierno y administración que rescate la visión territorial del desarrollo, las dinámicas específicas que se dan a nivel meso, parte de la hipótesis que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social.

La revalorización de lo local más allá del plano de espacio físico como sujeto activo (**Vázquez Barquero, 1998**), es decir, como conjunto de personas consensuadas en un proyecto consciente que amalgama la diversidad, implicaría una eficacia práctica política. En este punto resulta relevante el aporte neo-institucional, ya que ubica los temas de desarrollo alrededor de actores, sus relaciones y los entornos donde actúan (las reglas de juego) representando recursos antes que obstáculos para el desarrollo.

### **Tejido social: actores y capacidades de desarrollo.**

La existencia de sindicatos, universidades, organizaciones políticas, ciudadanas, gremiales, profesionales, ONG, así como de medios de comunicación, (diarios impresos, emisoras de radio y televisión) han favorecido la construcción de un discurso social de diversa índole, sin embargo y a pesar de que se ha observado crecimiento, hay déficit en el desarrollo, producto de la dinámica económica nacional y de los obstáculos que la matriz estado-céntrica genera.

Por otra parte, la política de reforma del Estado Venezolano y la descentralización de competencias llevadas a cabo en las décadas de los años 80' y 90', no llegaron a establecer mecanismos viabilizadores para lograr la superación de los déficit en el desarrollo; el logro en materia de la posibilidad de elección de alcaldes y gobernadores para comprometer a la administración local con los ciudadanos, significó sin duda un avance positivo pero no suficiente ya que se siguió, en un alto porcentaje, una dinámica que tendió a reproducir patrones tradicionales de hacer política.

### **Construcción ciudadana: repolitización versus cooptación.**

En Venezuela, la construcción de espacios para la deliberación y participación ciudadana han estado relacionadas con el tema de la gobernabilidad, la organización administrativa del Estado, los enfoques sobre el desarrollo y el tipo de democracia. Eso ha llevado a la construcción de una arquitectura institucional, que favorece formalmente la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en la producción de bienes y servicios.

La reivindicación de la ciudadanía legalmente establecida y del diseño institucional construido sobre la base de reformas de la administración, (en lo que hemos denominado en este trabajo ciudadanía jurídica), es decir de la acción de las "personas portadoras de intereses y derechos consagrados constitucionalmente", han resultado ser insuficientes para la repolitización ciudadana; ha estado atravesada por mediaciones partidistas en la dinámica oficialismo-oposición en una polarización evidente de la vida ciudadana en el país, la lucha de dos fuerzas, realizadas mediante los recursos materiales y operativos que ambas poseen. Oponemos el concepto de repolitización al de cooptación; la repolitización basa su existencia en la autonomía, autorregulación y construcción de consenso elaborado socio-políticamente, la cooptación tiene

lugar a partir del control de estructuras ajenas a la dinámica natural de los ciudadanos que participan produciéndose el desplazamiento de los intereses locales.

La participación implica la construcción de una esfera pública, como orden simbólico relacional en donde los ciudadanos dan significado y sentido a sus acciones. La dimensión cívica se relaciona con la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, donde se comparten un sistema de creencias respecto a los poderes públicos, la sociedad y el conjunto de derechos y deberes que atribuyen a la condición de ciudadanos (**Fleury, 2004**). Es decir, que no basta sólo con el reconocimiento jurídico de la ciudadanía, debe existir la posibilidad absoluta para la construcción política de esa ciudadanía jurídica en el plano del espacio público, como escenario para la negociación, representación y/o concertación, donde el Estado juegue un papel de acompañamiento, más no de ductor del proceso, es decir el marco de la autonomía es indispensable para lograr el diseño de alternativas de desarrollo y de mecanismos para el diálogo de intereses, públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre sí.

A partir de lo antes planteado, seguimos a **Fleury (2004)** cuando señala, cuatro principios o elementos que deben estar presentes en la construcción de la democracia participativa: 1) El reconocimiento de los contrarios y del conflicto, 2) La participación efectiva en la deliberación, que lleva la inclusión política a partir de una garantía más allá de lo procedimental como el voto por ejemplo; 3) La redistribución, (ahora bien, sí no hay participación y hay redistribución, la mera redistribución no cambia las condiciones estructurales), no habría construcción de ciudadanía, y 4) La obtención de una base objetiva como resultado de esa construcción ciudadana, es decir, de resultados obtenidos del ejercicio de la deliberación en ese espacio público de relaciones políticas en el marco de autonomía.

De tal manera que, de acuerdo a nuestro análisis, estos aspectos señalados por el autor apuntan a la conformación y funcionamiento de las estructuras de participación ciudadana como los cabildos abiertos y las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, es decir, del diseño de agendas con base social para que se conviertan en política pública y de los mecanismos de gestión municipal.

Es así entonces, que para el logro de un desarrollo endógeno la participación política real de los ciudadanos es vital, el concepto de desarrollo endógeno tiene en la participación política de los actores sociales un elemento estructural. Tal y como lo refiere **Pipitone (2005)**, el desarrollo, sobre todo en las fases iniciales y críticas de transformación profunda de las estructuras económicas preexistentes, significa el surgimiento de tensiones inesperadas, problemas inéditos, desequilibrios nuevos sin remedios canónicos, correcciones de rumbo y capacidad autocrítica. En las fases iniciales del desarrollo acelerado, los accidentes no son la excepción, son la regla, aunque se trate de una regla curiosa que, como la muerte, es impredecible en tiempos y causas.

La revalorización de lo territorial en el esquema endógeno, implica no sólo poner atención al espacio como estructura física, lo local implica, el reconocimiento de los actores, del desarrollo humano, en una perspectiva constructiva; "el desafío de nuestra sociedad no es sólo identificar actores, relaciones y entorno de actuación, sino *construirlos*. El actor de desarrollo local necesita ser construido, sus capacidades de interacción necesitan ser promovidas y las reglas de juego establecidas. Nuevamente nos vuelve a aparecer la necesidad de concebir al desarrollo como proceso de construcción. "La visión del desarrollo endógeno -a partir del rescate de los aportes del desarrollo humano, del institucionalismo, así como de las distintas corrientes económicas- plantea cambios en los presupuestos epistemológicos, que se contraponen a la matriz reduccionista y permiten entender que el desarrollo tiene lugar y sujetos y verlo como proceso de construcción que revaloriza actores, relaciones y contextos" (**Madoery, Op.cit.:7**).

El establecimiento de una economía social mediante la visión del desarrollo endógeno implica una dinámica social que sirva de soporte a dicha estrategia gubernamental. Las tensiones entre las propuestas de construcción ciudadana y el plano de la realización política de la ciudadanía jurídica, es un espacio que requiere explicación a objeto de lograr su comprensión, lo cual implicaría una necesaria y cuidadosa observación de estos procesos para evaluar sus alcances.

## **La creación de los Consejos Comunales: La emergencia de la participación popular.**

La creación de los Consejos Comunales, desde nuestro criterio ha pasado por tres etapas, la primera de ella como elemento estructural del sistema nacional de planificación (SNP) cumpliendo un papel articulador en la toma de decisiones a nivel local; la segunda estaría marcada con la desafectación de estos mecanismos de participación del sistema de planificación mediante la aprobación de la ley de Consejos Comunales (abril 2006) donde se les asigna un papel ejecutor de políticas públicas y lo colocaría como una estructura dependiente del ejecutivo, quien le otorga personalidad jurídica, financiamiento directo, y por ende control político, la tercera estaría definida a partir de 2007, cuando se ha iniciado la propuesta para una reforma de la Constitución Nacional propuesta por el Presidente de la República, mediante al cual se organizaría la administración y ordenación administrativa y política, a partir de los Consejos Comunales, esta etapa que se está iniciando al momento de escribir estas reflexiones, promete un cambio del modelo de administración pública en el país.

La aprobación de la Ley Especial de los Consejos Comunales y por ende, la modificación del Sistema Nacional de Planificación Pública, se efectúa en medio del inicio del año electoral (que transcurrió en 2006 y que terminó con el triunfo del presidente Chávez el 4 de diciembre de ese mismo año, para su segundo mandato de seis años), en una especie de emergencia por la participación ciudadana promovida desde el gobierno nacional, la creación, como meta inicial por parte del gobierno de 50.000 Consejos Comunales ha sido acompañada por una enorme promoción y publicidad gubernamental por diversos medios públicos (**Uzcátegui, 2006**). El artículo segundo de la ley Especial de los Consejos Comunales define a éstos de la siguiente manera:

“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” (**subrayado del autor**).

Como puede observarse, de la definición legal de estas instancias se desprende un carácter ejecutor de políticas públicas, lo que desde nuestra óptica coloca a estas organizaciones en receptoras y ejecutoras de proyectos, y bajo el control de la administración pública nacional. Esta definición se acerca bastante a la definición de poder comunal que establece el Ministerio para la Participación Popular y Desarrollo (**MINPADES**), veamos cómo es definido el poder desde esta instancia gubernamental: “Poder es la capacidad que tiene una persona, un grupo o sector social para usar y disponer de recursos propios o que se les han encomendado. Es la capacidad para realizar una idea. Es el hecho de tener la fuerza para concretarla” (**Minpades, 2006**) Así se le otorga un carácter ejecutor de recursos en procura de objetivos públicos, se pone más acento en la definición en el cómo, que en el qué.

Por otra parte, la Ley en su artículo sexto (6) constituye a la “Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”, como la máxima instancia de decisión, en los siguientes términos: “*La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince (15) años (...)*”, dentro de las atribuciones se destacan: aprobar el Plan de Desarrollo de la Comunidad y definir y aprobar los mecanismos necesarios para el funcionamiento del Consejo Comunal. Estas atribuciones sugieren autonomía en las definiciones por parte de las comunidades organizadas, sin embargo, la ejecución, la provisión y los niveles de dependencia que se establecen para llevar a cabo los proyectos derivan en una estructura de subordinación del Ejecutivo Nacional, por cuanto tales proyectos requieren de la aprobación de agencias gubernamentales para la provisión de los recursos financieros para su ejecución.

Sin embargo, la transferencia de los recursos no ha sido clara y en el plano de la realidad por lo menos en los consejos comunales, ha sido muy poco lo que se ha logrado salvo pequeños créditos para proyectos menores de escaso impacto en el desarrollo económico. Al Estado financiar directamente la ejecución de la política nacional y autorizar dicha participación simplemente estas organizaciones se convierten en estructuras gubernamentales.

Los Consejos Comunales deben registrarse ante una comisión presidencial municipal, así como en el Ministerio de Participación y Desarrollo Social (Ministerio del Poder Popular para la Participación desde enero de 2007) es requisitoria y mediante este acto administrativo se otorga

personalidad jurídica a estas organizaciones comunitarias. Veamos lo que al respecto señala el artículo 20 de la ley respectiva:

Los consejos comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Copia del registro será consignada ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública. El registro de los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley.

A lo anterior podríamos agregar la necesidad de una comisión promotora provisional en cada sector vecinal para la creación de los Consejos Comunales, en la cual de acuerdo a la ley sancionada debe estar un representante designado por la Comisión Presidencial (artículo 15 numeral 1).

### **Conformación y funcionamiento de los Consejos Comunales.**

Nos hemos ocupado del proceso de conformación de los Consejos Comunales, que tiene lugar a partir de la promulgación de la Ley Especial antes citada, y por supuesto de la declaración de la estrategia gubernamental definida "explosión del poder comunal" o quinto motor, como pasó para el establecimiento, según el gobierno nacional, del socialismo como forma política de organización del Estado.

A la fecha de marzo 2021, existen un total de 26.500 Consejos Comunales debidamente registrados y autorizados. El gobierno decidió aumentar en el presente año dicha cifra a 30 mil, mientras que el tope máximo sería la conformación de 50.000 (**Ramón, 2007**). Una de las características que ha tenido este proceso, es la velocidad y la emergencia como se presentó y dio inicio, lo que se demuestra con los tiempos en los cuales se definió la ley respectiva de los Consejos Comunales, así como la primera asignación directa por la Presidencia de la República antes de las elecciones presidenciales llevadas a cabo el 4 de diciembre de 2006, en las que sale triunfador el presidente Chávez, de un monto estandarizado para todos aquellos Consejos

Comunales que se encontraran conformados a la fecha de antes de diciembre de 2007, lo cual ocurrió sobre todo en la zona central de país.

El anuncio de la conformación de los Consejos Comunales, ya no como parte del entramado del Sistema Nacional de Planificación tal y como lo establecía la Ley de Consejos Locales de Planificación, trajo un entusiasmo significativo en las comunidades que ven en dichas estructuras una vía para convertir las agendas populares en decisiones políticas que impacten verdaderamente las transformaciones de las condiciones deficitarias en la vida local ciudadana. Pero no sólo despertó el interés de las corporaciones políticas para aprovechar dichos espacios para reproducir las prácticas que les permitan influenciar y detentar el poder desde las bases. De tal manera que la conformación de los Consejos Comunales ha estado atrapada en la diatriba oficialismo- oposición, por una parte el Estado con evidentes ventajas tanto legales como materiales, y por el otro por los partidos y grupos políticos adversos al gobierno que intentan recuperar los espacios perdidos o mantenerse en los que poseen.

#### **La participación comunitaria como medio de resolución y mejoramiento de las condiciones de vida.**

En cuanto a la participación, **Useche, Romero y Escalona (2010)** exponen la necesidad de valorar las capacidades grupales y colectivas a través de la participación activa, pero también, promover su aprehensión de la realidad, con el objeto de hacer y rehacerla. Dicen que se trata de que los actores comunitarios transformen su entorno con base en sus propias potencialidades.

Cabe destacar, que la participación para **Useche, Romero y Escalona (2010)** no está medida en función de la resolución de problemas ni iniciativas para el mejoramiento de su calidad de vida, sino para el propio desarrollo de estrategias y medios de comunicación. Por ello, destacan las acciones que ha realizado el MINCI, para exhortar a las comunidades al desarrollo de la comunicación popular, como lo es el Premio Nacional de Comunicación Popular, el cual busca que los miembros de las comunidades presenten sus productos, bien sea de radio, televisión, digitales o impresos.

Tal iniciativa, además de favorecer el desarrollo de los medios, pretende conocer, entre otros, lo que están elaborando los diferentes medios y evidencian los avances en términos de producción, así como las propuestas que presentan.

Por su parte, **Viloria (2008, citado por Useche, Romero y Escalona, 2010)**, destaca los grandes esfuerzos realizados en zonas rurales de difícil acceso como Amazonas, con el fin de motivarlas a culminar en su totalidad el proceso formativo; sobre todo estimularlas a la lectura de medios de comunicación impresos como la prensa escrita, logrando la integración del Amazonas con Mérida y Táchira.

Por su lado, **Atencio y Páez (2014)**, en su estudio a 17 blogs, dedicados a consejos comunales venezolanos, determinan que los blogs como medios alternativos analizados dieron claras muestras de ser empleados como medios de comunicación alternativos, que responden inicialmente a sus propios intereses de difusión.

Concluyen también que estos medios digitales pueden ser aprovechados por las comunidades organizadas para realizar su gestión de manera transparente e informada, involucrando la difusión de contenidos generados por sus experiencias, para fortalecer la cooperación entre sus individuos conectados en la internet, en virtud de que las informaciones publicadas correspondieron a necesidades comunicacionales que competen a su universo interno, tales como las actividades comunitarias, reuniones, los consejos directivos, la difusión de sus resoluciones administrativas y, en algunos casos, la muestra de las finanzas a través de la presentación de documentos y facturas. Del mismo modo, corroboran que la presencia de los consejos comunales, en las tecnologías de la información y la comunicación, sigue siendo precaria, e incluso atropellada.

## **Bases Teóricas**

En este aparte se exponen los elementos teóricos abordados en el presente estudio, considerando, en una primera parte, los siguientes contenidos: Modelos Organizativos, Gobierno Participativo, Participación Ciudadana, los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas como mecanismos de cogobierno en los distintos municipios, con la intención de tener una aproximación sobre la importancia de la participación ciudadana en las sociedades modernas, como también del rol preponderante que tienen los consejos comunales, como

mecanismo de participación de las organizaciones sociales en las entidades públicas. De esta forma, se pretende robustecer la comprensión del fenómeno de estudio, para abordar adecuadamente los análisis posteriores.

El problema que se suscita, en esta lógica, es que en el ámbito de la gestión del Estado los objetivos muchas veces son difusos, por ejemplo, ¿cuál es el objetivo de la política de participación?, ¿cuáles serán los indicadores que medirán su éxito?

En consecuencia, puede que los Cabildos Abiertos y las Asambleas de ciudadanos y Ciudadanas, mejore las capacidades de gestión y la eficiencia de las actuaciones administrativas, pero sigue siendo una maquinaria sin cerebro, un instrumento incapaz de pensar y, por lo tanto, sin posibilidad de tomar decisiones ante demandas de una sociedad crecientemente sofisticada y diversificada.

Es así como en este escenario surge una corriente denominada Administración Pública Deliberativa, que se posiciona como un espacio reflexivo que prepara a la administración para resolver problemas complejos y para equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual. De esta forma, el objetivo ya no es instrumental, sino que pretende garantizar tanto la riqueza y la creatividad de sus respuestas como el compromiso y el equilibrio que ha de permitir a los diversos actores sentirse parte de un todo colectivo (**Brugué, 2009**).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario, entonces, configurar la gestión de los organismos de la administración del Estado para hacer frente a los retos que emergen de la sociedad actual, más la pregunta que surge es ¿de qué manera se dota de creatividad a la administración y se incorporan a los ciudadanos en el todo colectivo?

Una posibilidad es optar por los mecanismos de democracia de participativa, que pretende incorporar a los ciudadanos activamente en los aspectos donde los objetivos son difusos y la toma de decisiones es aún más compleja, con el fin de legitimar la gestión de los gobernantes.

### **Gobierno Participativo.**

Las cuentas públicas participativas, los planes de desarrollo comunal, los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas entre otros, son tipos de prácticas que han experimentado un importante auge en el ámbito de los gobiernos locales en Venezuela, complementando, más que sustituyendo, las tradicionales formas de gobierno.

Así, difícilmente se encontrará en la práctica un modelo que esté por sobre otro, dado que, en la realidad, los modelos se entremezclan dependiendo del contexto, aunque ciertamente el peso de unos y de otros puede variar significativamente de una localidad a otra.

No obstante, la gestión participativa asume el reto de dar respuestas a problemas colectivos cada vez más complejos, equilibrando las perspectivas que conforman la sociedad actual. Se trataría, desde esta perspectiva, de mejorar la inclusividad democrática de los procesos de conformación de agendas públicas, definición de problemas colectivos, toma de decisiones, implementación y evaluación, con el anhelo de que la mejora de las distintas etapas de *Policy-Making* permita mejorar su capacidad de resolución de los problemas colectivos. Esta, por tanto, es una alternativa al gobierno tradicional y a la nueva política neoliberal (**Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013**).

Si bien la posibilidad de generar una gestión participativa no es ninguna novedad en las sociedades modernas, aún persisten colectividades donde no es una realidad consolidada. En España, por ejemplo, en numerosos gobiernos locales se han desarrollado una gran cantidad de prácticas que responden a este modelo de gestión de los asuntos colectivos (**Blanco & Gomá, 2002**). En cambio en Venezuela, esta situación se da de forma más incipiente, pues aun cuando existe un marco normativo que facilita la implementación de modelos de gestión participativos, a nivel local, la experiencia ha sido disímil entre las diversas entidades edilicias.

En la medida que el Estado y los gobiernos locales comprendan que el contexto de crisis de confianza actual, exige entender y profundizar las prácticas de gobiernos participativos, quizás porque se entiende que ante la magnitud de las problemáticas actuales, la participación puede ser una buena estrategia para mejorar los diagnósticos, reforzar la legitimidad de las decisiones,

favorecer su aceptación social e incluso movilizar recursos desde diferentes frentes para generar respuestas coordinadas **(Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013)**.

De esta forma, la presente crisis de confianza que golpea a la clase política de forma transversal, perfectamente puede ser una ventana de oportunidades para que los actores sociales se puedan empoderar, toda vez que los gobiernos participativos, desde una perspectiva progresista, puede transformarse en el eje de transformación política en el ámbito de los gobiernos locales.

Por otro lado, fomentar la participación de la ciudadanía, supone reconocer los propios límites de los responsables públicos, la incapacidad de abordar en solitario asuntos que desbordan sus posibilidades frente a la creciente dificultad del mundo donde han de intervenir **(Brugué, 2009)**.

Sin embargo, el fomento de los elementos característicos de este tipo de gobierno, se han impulsado, muchas veces, de formas inconexas, discontinuas y sin un convencimiento político suficiente como hacer un diagnóstico y seguimiento de su implementación, aun cuando cada vez es más evidente la incapacidad de los estilos tradicionales de política para dar respuestas a los problemas colectivos de primer orden, causando problemas de legitimidad que se reflejan en una sociedad que no se siente reconocida ni representada por los partidos políticos tradicionales.

Por ello, los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, en definitiva, puede contribuir a mejorar la creatividad y la inteligencia de las políticas públicas, sin que ello pase por reducir los márgenes de participación democrática, sino al contrario, aumentándolos significativamente **(Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013)**.

El dialogo entre los distintos actores sociales favorece la sinergia, creatividad e inteligencia de las políticas públicas, especialmente cuando los problemas que se enfrentan se caracterizan por su complejidad política y técnica.

**Tabla 1: Modelos de elaboración de políticas según la naturaleza de los problemas públicos.**

MEDIOS	OBJETIVOS	
	CONSENSO	CONFLICTO
CONOCIDOS	(1) PROGRAMACION TECNICA	(3) NEGOCIACION POLITICA
DESCONOCIDOS	(2) EXPERIMENTACION	<b>(4) GOBIERNO PARTICIPATIVO</b>

Fuente: (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013)

Por ejemplo, cuando como sociedad se tiene certeza respecto de lo deseado, existiendo consenso político y social, y, adicionalmente, se conoce el camino para lograr los objetivos, los debates e intercambios de opiniones son poco provechosos, conllevando un mayor uso de recursos (escenario 1, Tabla 1).

En cambio, cuando se presentan diversos puntos de vista y juicios valóricos, junto con incertidumbres técnicas sobre cómo mejorar o resolver los problemas planteados, por ejemplo, dificultades particularmente complejas como las manifiestan los “*wicked problems*”, el dialogo colectivo y participativo revela todo su potencial para mejorar la calidad de las políticas públicas (escenario 4, Tabla 1).

Por ello, el escenario de la gobernanza participativa es útil en cuanto a su capacidad para mejorar el diagnóstico de los problemas, la búsqueda de consenso social, la inteligencia de las políticas públicas cuando tanto los recursos como los intereses están dispersos.

Dicho de manera más breve, serviría a la administración para captar las demandas diversas y sofisticadas de una sociedad, a su vez, cada vez más diversa y sofisticada (Brugué, 2009).

### **Complejidades del gobierno participativo.**

En el último tiempo se ha acumulado experiencia respecto de las potencialidades de los gobiernos participativos, aunque también de la existencia de una multitud de dificultades que a menudo, han sido fuente de frustración entre los actores implicados (**Font & Blanco, 2006**).

En este sentido, se pueden destacar principalmente tres críticas recurrentes a este modelo: el uso instrumental de este tipo de prácticas por parte de los líderes políticos, la calidad deliberativa de este tipo de prácticas y los problemas relativos a la representatividad de los participantes (**Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013**).

Respecto de la primera, se han resaltado las asimetrías ocasionadas por la captura, por parte de las elites e instituciones sociales, en detrimento de los grupos con menores recursos de todo tipo.

En cuanto a la calidad deliberativa, ha sido foco frecuente de críticas, los tiempos incurridos en el debate, los cuales pueden ser excesivos o insuficientes, el sesgo en la información, como también la falta de productividad de los debates que llevan a cabo. En este sentido, las dificultades operativas pueden incluso pervertir las intenciones iniciales, convirtiendo la lógica del “entre todos lo haremos” en una parálisis organizativa (**Brugué, 2009, pág. 63**).

Por último, la representatividad de los participantes es una de las críticas más recurrentes, juntamente con las escasas evidencias de impacto de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Sin perjuicio de las dificultades que se mencionan, las virtudes de los gobiernos participativos son especialmente relevantes para dar frente a las problemáticas actuales de los gobiernos locales en Venezuela, donde el contexto de crispación, escasez de confianza y empoderamiento de la ciudadanía, se están conjugando para caracterizar y dificultar la solución de los problemas colectivos, por ello, es de vital importancia que este tipo de gobiernos rijan los lineamientos de la participación política y social en el país, pero que al mismo tiempo exista consenso entre la clase política que este camino es vital para recuperar la confianza y sentido de representación de las políticas públicas. De esta forma, se evita la disociación entre el discurso de los gobernantes y la realidad.

## **Participación ciudadana en las Políticas Públicas.**

Intentar definir lo que se debe entender por participación reviste una gran complejidad, de hecho, esta situación es semejante a los esfuerzos tendientes a conceptualizar las políticas públicas. No existe una definición única y, en general, las que se otorgan están circunscritas a un contexto específico.

Por ello, **Nuria Cunill**, con la intención de abordar y precisar los diferentes sentidos del vocablo participación, ha definido la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. En esta primera clasificación la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado” (**Ziccardi, 2004**).

Ahora bien, ¿Es necesaria la participación si ya existe democracia?, los gobiernos democráticos parecen vivir un gran momento en todo el orbe. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento (**Subirats, 2001**). Por tal motivo, es importante saber cuáles son los propósitos o ideas implícitas respecto de la participación ciudadana, toda vez que en ella se encuentra la llave para disminuir las asimetrías, falta de legitimidad y distanciamiento entre gobernantes y representados, entre otros aspectos.

En este sentido, es posible distinguir a lo menos dos líneas de pensamiento (**Fundación Pro Acceso, 2011**), la participación como un medio para la consecución de objetivos y la participación como un derecho ciudadano.

La participación como medio para un fin, se concibe desde el punto de vista que otorga una utilidad determinada. No es sino a través de la participación que se lograría la eficiencia de los sistemas operantes, restringiéndola o ampliándola en función del beneficio que ésta presenta.

Esta utilidad puede ser entendida en términos de lograr una mayor gobernabilidad, eficacia administrativa, propensión a una desburocratización del proceso de toma de decisiones y a un consenso nacional en torno a la conducción de un país. Respecto de la participación como un derecho, se considera inherente a la naturaleza misma del ser humano, como canal para avanzar hacia la consecución de su pleno desarrollo. Sería un fin en sí mismo y se fundamentaría en el sólo hecho de dar lugar a distintas expresiones, comenzando desde la particularidad de cada hombre, para sinérgicamente obtener beneficios colectivos. Así, la participación sería integración social, diálogo social y un ingrediente del proceso de sociabilización.

Desde este punto de vista, Venezuela se adhiere a esta concepción de la participación como un derecho, dado que en el año 2009 firmó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (**CLAD, 2009**).

En aquella declaración de Estados, se indica que existe una relación directa entre la mejora de la gestión pública, el perfeccionamiento de la democracia y la participación. De esta forma, se concibe a la participación como un paradigma social que pretende una “democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública”. En línea con este argumento, la participación ciudadana en la gestión pública se considera consustancial a la democracia.

### **La participación: discursos y actores**

Resulta difícil encontrar hoy en día algún ámbito de la vida humana cuyo discurso no esté permeado, de uno u otro modo, por el proceso de la participación. Se ha hecho tan popular que algunos autores hablan del boom de la participación (**Parfitt, 2004**) y otros la elevan al estatus de paradigma (**Heron y Reason, 1997; Guba y Lincoln, 2005**). Las razones de su popularidad son numerosas, pero en América Latina destaca como estrategia para abordar la pobreza, por vía de la injerencia ciudadana en la política pública.

Existen múltiples formas de concebir la participación, las cuales varían entre actores e incluso en un mismo tipo de actor. Veamos cómo la conciben los tres actores foco de este trabajo, a saber: académico, oficial y comunitario, representados respectivamente por la literatura académica, **la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (1999)**, **la Ley Orgánica de Consejos Comunales (LOCC) (2009)** y **las comunidades, a través de los CC.**

### **La participación en la literatura académica**

La participación es un área relevante para muchas disciplinas académicas, pero sobre todo para las ciencias sociales y humanas, entre ellas la Psicología Comunitaria. Como tal, la participación se estudia, investiga y aplica a nivel teórico, metodológico y práctico, con el objetivo de producir conocimientos y desarrollar procedimientos que optimicen su implementación y beneficios.

La literatura abunda en definiciones de participación, que abarcan desde una acepción amplia, hasta modalidades particulares. En términos generales remite a dos grandes opciones, que apuntan respectivamente a un sujeto pasivo, receptor de servicios, o activo, gestor de acciones y decisiones (**Wandersman, 1984**).

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

Así, para algunos/as autores/as la participación es un mecanismo que puede facilitar la acción social y fomentar el control de los actores sobre sus entornos de acción. Al respecto Rodríguez (2002) define la participación como medio para disminuir la ambigüedad en las condiciones sociales y aumentar la eficiencia en la acción. Otros/as autores/as incorporan procesos socio cognitivos como parte de la acción colectiva dirigida a satisfacer necesidades comunes. Arango por ejemplo, define participación como "(...) la acción o conjunto de acciones colectivas, acordadas reflexivamente y orientadas a la autogestión en la solución de los problemas y satisfacción de necesidades, en donde se instauran principios de cooperación, solidaridad y ayuda mutua" (Arango, 2006, p. 135).

La literatura especializada también remite a varias formas de participación: ciudadana, política, social, comunitaria. Aunque cada una supone una especificidad, no hay una clara diferenciación entre ellas, lo cual dificulta su delimitación conceptual y procedimental. Mientras para algunos/as la participación ciudadana conlleva la injerencia ciudadana en políticas públicas y demanda la interlocución con el gobierno, para otros/as estas dos cualidades son propias de la participación política. Por su parte la participación comunitaria puede involucrar los dos tipos de participación, pero su peculiaridad radica en el ámbito y actores primordiales, es decir, residentes de comunidades geográficamente definidas.

En este particular, Sánchez refiere a un proceso complejo, dinámico, colectivo, voluntario, flexible que se expresa en diferentes mecanismos, formas y acciones; de acuerdo a las condiciones del contexto y tipo de actores (Sánchez, 2000).

Entre las características de la participación comunitaria destaca que las acciones colectivas son acordadas por los miembros de la comunidad, con base en asuntos de interés común vinculados a su cotidianidad, en la cual los afectos, relaciones, acuerdos y desacuerdos, son consustanciales. Esta comunión de intereses puede servir como resistencia ante demandas distintas a las acordadas conjuntamente y un eslabón hacia la influencia en las políticas públicas, convirtiéndose de este modo en participación ciudadana. Es por ello que juzgamos la participación comunitaria como una etapa para promover otros tipos de participación. Es en esta etapa donde la PAC propicia prácticas comunicativas y reflexivas transferibles a otros ámbitos y

escalas. Este modo de participación rescata las ventajas políticas del proceso, ya que al emanar de las propias comunidades, surgen concurrentemente otros procesos psicosociales (identidad, sentido de comunidad, apoyo mutuo), que redistribuyen los esfuerzos para la consecución de las metas. Metas éstas gestadas en la exclusión y desigualdad, y convocan a la corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía. Lo anterior advierte que los tres tipos de participación mencionados, política, ciudadana y comunitaria, pueden co-implicarse de acuerdo a la intención (satisfacer demandas generales o particulares), escala de influencia (proyectos locales vs. influencia en políticas públicas), mecanismos (contralorías sociales, consejos locales de planificación pública, consejos comunales), y ámbitos de actuación predominantes (laborales, comunitarios, educativos, gremiales, políticos).

Finalmente, la idea de que la participación está condicionada por el contexto, convoca a la identificación de tipos y mecanismos participativos, cuyo análisis enriquecerá el conocimiento sobre participación. Al respecto **Cornwall (2002)**: hace el llamado a una lectura contextualizada de los valores de distintas formas de participación, entre las que merece atención la participación institucionalizada.

### **La participación institucionalizada: el discurso oficial**

Numerosos organismos nacionales e internacionales han generado documentos que plantean la importancia de la participación y la necesidad de institucionalizarla, para avanzar hacia el desarrollo sustentable (**Latinobarómetro, 2007**). Ejemplo de ello es la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas que enfatiza la necesidad de incorporar la participación activa de los habitantes de los asentamientos humanos precarios, como requisito para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo humano (**United Nations Population Fund (UNFPA) (2008)**). Asimismo, la incorporación de la participación en leyes o reformas de constituciones de varios países latinoamericanos (**Brasil, Paraguay, Argentina, Venezuela**) (**Taborda, 2005**) constituye un reconocimiento del estado, a la importancia de la injerencia ciudadana en la gestión pública.

Reconociendo la especificidad de cada contexto, veamos cómo se expresa la participación en el contexto venezolano.

### **La participación en el discurso oficial venezolano**

En Venezuela, la participación fue introducida en los Planes de la Nación desde 1981, sin embargo la aprobación de la nueva **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)** en 1999, marcó un viraje en la concepción de participación, al adoptar el sistema democrático participativo como proyecto político, en sustitución del representativo, vigente desde la Constitución anterior de 1961.

Tal es la importancia que se le da a la participación que, además de los numerosos artículos de la CRBV que la refieren, también ha estado presente desde 1999 como proceso clave en otros textos y documentos oficiales, particularmente en la Ley de los Consejos Comunales (2006, 2009).

Vista así, la participación pasa a constituir un eje temático fundamental en el Programa de Fortalecimiento de las Relaciones Estado-Sociedad, el cual deriva del **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, de la CRBV y de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) (2009)**.

### **La participación en el discurso comunitario**

Las comunidades pobres suelen emplear la participación como mecanismo para satisfacer o exigir la satisfacción de necesidades básicas (**Baiochi, 2003; Josko de Gueron, 1996; Parfitt, 2004**). Sin embargo, los sentidos que estas le dan a la participación no han sido investigados o difundidos suficientemente, como para estimar y contribuir a subsanar los obstáculos para su ejecución y logros y para conciliar diferencias con interlocutores necesarios para optimizarla.

En Venezuela, la investigación de **Sánchez (2000)** es un ejemplo de este tipo de trabajo. Sus resultados revelan: a) los significados que las comunidades construyen acerca de la participación difieren de las conceptualizaciones aportadas por los/as investigadores/as, b) dichos significados son útiles para entender las distinciones entre las condiciones que favorecen el inicio de la participación y su continuidad, c) identifican los factores psicosociales que influyen en la participación, d) informa sobre las condiciones para estimular la participación, información útil para las comunidades y para las agencias gubernamentales.

Actualmente en Venezuela, la difusión de la participación en el discurso oficial, ha incrementado su importancia en las comunidades populares. Esta importancia se manifestó, en la mencionada aprobación de la **Ley de Consejos Comunales en abril de 2006, reformulada como Ley Orgánica de Consejos Comunales en diciembre de 2009 (Ley de los Consejos Comunales, 2006; Ley Orgánica de los Consejos Comunales, 2009)**, que regula la creación y funcionamiento de los CC.

Un indicador de las expectativas levantadas por esta Ley, es el número de consejos comunales creados desde su aprobación. Así para marzo de 2008, se habían registrado 26.143 Consejos Comunales y 10,669 estaban en proceso de conformación, que suma 36.812 Consejos Comunales (**Centro Gumilla, 2008**) y según informa FUNDACOMUNAL, organismo oficial que los regula, para mayo de 2011 se habían conformado 41.214 consejos comunales en el país (**Kaos en la Red, 2011**).

### **Los Consejos Comunales en Venezuela**

Textos oficiales y literatura especializada aportan variedad de concepciones sobre los CC, que muestran diferentes maneras de entenderlos.

Las concepciones en cuestión incorporan y/o combinan el marco espacial de inserción de los CC, las figuras organizativas que representan, sus actores principales, los objetivos que persiguen, las acciones requeridas para lograrlos y los procesos implícitos o explícitos que las respaldan (**Courlander, 2006; Dávila, 2008; Delgado, 2008; Fernández de Pelikais, 2006; López, 2007**).

Ahora bien, si deseamos saber cómo se materializan estas concepciones de CC en la realidad, nos encontramos con poca información proveniente de investigaciones sistemáticas que den cuenta de su funcionamiento, de la participación en estas organizaciones y de sus alcances e implicaciones.

Las investigaciones detectadas, provienen de profesionales de distintas disciplinas (ciencias políticas, comunicación, sociología, psicología, derecho), cuyas diferentes formaciones e intereses se expresan en los conceptos y aspectos que tratan, y en su fundamentación teórica y metodológica. Así, **los estudios del Centro Gumilla (2008, 2009)**, proveen una caracterización

exploratoria de los CC, desde la perspectiva de sus integrantes y las de residentes de las comunidades donde estos existen; **PROVEA (2009)** se centra en los requerimientos de los CC en derechos humanos, y concluyen sobre la necesidad de capacitación en este tema como condición para gestionarlos. Otros estudios, de corte cualitativa aportan información valiosa sobre el desempeño, logros y deficiencias de la participación en los CC (**Centeno, 2011; Evans, 2009; García, 2007, 2008**), que aportan información valiosa sobre la participación en CC, la cual analizan desde la correspondencia de su ejercicio con lo normado en la legislación; sus relaciones con la nociones de democracia y su implementación (**Evans, 2009**), las relaciones Estado- sociedad en el marco de la descentralización parcial o incumplida y sus consecuencias en la falta de autonomía y de empoderamiento, así como clientelismo, y cooptación de la participación por el Estado (**López, 2007b; García, 2008; Centeno, 2011**).

Los dos estudios del Centro Gumilla, de carácter exploratorio, emplearon encuestas para aproximarse al funcionamiento de los CC en el país. El primero incluyó un representante de cada uno de los 1200 consejos comunales de la muestra, y el segundo a 1000 residentes de comunidades de municipios donde existiesen CC. El primer estudio reveló que la mayoría consideraba positiva la relación con el Estado y con la Comunidad y quienes la calificaron como negativa, adujeron falta de respuesta efectiva del Estado y de integración Estado-comunidad, atribuyéndoselo a los CC (por su aislamiento) y a la comunidad (apatía). Los CC fueron juzgados favorablemente, por inclusivos, carentes de conflictos, tomar decisiones con la comunidad. Los principales problemas enumerados aluden a relaciones con entes gubernamentales y a conflictos entre comunidad y CC o intra CC. Finalmente aunque la mayoría valora la capacitación por parte del gobierno, perciben vacíos técnicos en la supervisión de los proyectos. Los autores concluyen reconociendo la progresiva incorporación ciudadana en la solución de sus problemas y anticipan dos opciones en su continuidad: la clientelar y populista o la participativa, democrática y protagónica. El segundo estudio del Centro Gumilla, complementa estos resultados con los de otros temas como las necesidades comunitarias (atención de la inseguridad, vialidad, agua, alumbrado); simpatía política de los encuestados (34% pro gobierno, 2% pro oposición, 54%, adepto a ambas tendencias); los CC son evaluados positivamente por el 44% y los que los evalúan negativamente (43%) lo atribuyen a fallas de los voceros (no trabajan, no sirven, no involucran a la comunidad ni consideran sus opiniones, son corruptos, no concluyen las obras, se

pelean, no toman en cuenta los reclamos y quejas de la comunidad), y en menor proporción a la comunidad y otros entes (Alcaldía, Gobernación, otros). Resulta llamativa la autoexclusión de las comunidades de responsabilidades que también les competen, toda vez que aceptan que admiten su falta de incorporación en las actividades de los CC (75%). Continuando con los aspectos negativos, perciben a los voceros como inexpertos en administración y dirección. La mayoría en el segundo estudio rechaza su intervención en actividades de los CC. Culmina con recomendaciones dirigidas a mejorar la comunicación, obtener capacitación en asuntos administrativos y elevar los niveles de contraloría.

**PROVEA (2009)** se aproxima a los CC desde el enfoque de derechos humanos, y concluye en la necesidad de capacitar a sus integrantes en esta temática, para aproximarlos a una noción de ciudadanía coherente con sus principios.

Otra línea de investigación profundiza temas afines a los expuestos, con estrategias cualitativas. **García (2008)**, analizó el carácter sociopolítico de la participación en los CC. Trianguló fuentes de información primarias con integrantes de 18 CC, 12 de sectores populares y 6 de clase media (con observación participante y entrevistas semiestructuradas), y secundarias (información documental y hemereográfica). Los objetivos estimaron la proyección de la participación en los CC. Sus resultados mostraron discrepancia entre los discursos gubernamentales sobre los objetivos de los CC (empoderamiento, transformación, autonomía) y la praxis en los CC, sugerente de clientelismo, cooptación, centralización y exclusión, que atentan contra la proyección de la participación hacia proyectos que trasciendan lo reivindicativo y a escalas mayores al micro local. Atribuye estos resultados a la lealtad política con el Presidente de la nación, lo cual favorece la asignación de recursos, pero a costa de la autonomía, falta de empoderamiento y cooptación de la participación (**García, 2008**). La investigación de **Evans (2009)**, aborda la participación junto con la democracia, como conceptos centrales de indagación, lo cual hace integrando aportes de las ciencias políticas y la psicología social, con base en un estudio de caso, Consejo Comunal Ayacucho, Tres Lunas a Blandín, asumiendo como contenido principal de análisis, los discursos de sus actores, **miembros del consejo comunal e integrantes de la comunidad (2009)**.

Por su parte **Centeno (2011)**, se aproxima al estudio de la participación en los CC, con fundamentos de la ciencia política, la administración pública, la comunicación política y la política pública. Aborda para ello consejos comunales de dos municipios diferentes, representativos, cada uno, de tendencias políticas antagónicas: oficialismo y oposición. Además del análisis de la participación en dichos CC, el autor investigó las relaciones entre estos con la gestión municipal de los respectivos municipios, Libertador y Chacao, así como el impacto de los cambios institucionales a raíz de la CRBV sobre los procesos de centralización y descentralización.

Evans identifica una gran riqueza en las nociones de democracia y participación formuladas por los participantes, que incluye beneficios, dificultades y contradicciones en la concepción y ejercicio de la democracia y la participación, así como diferencias entre éstas con respecto al marco legal, concluyendo con la recomendación de ampliar y profundizar en el estudio de los CC, desde las orientaciones política y psicosocial. Ello a fin de retroalimentar los instrumentos legales, fortalecer la participación y el ejercicio de la democracia en estas organizaciones, mejorar el funcionamiento del CC en la comunidad e incrementar su influencia en las políticas públicas.

Por otra parte Centeno identifica limitaciones a la participación, debido a la centralización del poder en el ejecutivo nacional y a nivel presidencial, que reduce la autonomía local, legitimada en el sustento legal de la participación.

Las referencias citadas, revelan la coexistencia de críticas y virtudes a los CC, y de discrepancias entre los discursos oficiales, las narrativas y acciones comunitarias, que provocan un conjunto de reflexiones e interrogantes por parte de los/as autores/as, de interés para nuestro estudio.

Las primeras tienden a cuestionar el límite reivindicativo y micro local de proyectos comunitarios, orientados a satisfacer necesidades básicas. Se critica asimismo la dependencia de los CC de los fondos del Estado, que cuestiona su autonomía, descentralización y pone en riesgo el buen uso de recursos; el control político en los CC, que atenta contra la pluralidad y la

autonomía; la falta de capacitación por parte del gobierno en asuntos administrativos (**Centeno, 2011; Dávila, 2008; Delgado, 2008; García, 2006; García, 2008; González, 2007; Machado, 2009; PROVEA, 2009**). Entre las virtudes de los CC se mencionan el empoderamiento de las comunidades, el fortalecimiento de las redes sociales, el poder decisorio de las asambleas de ciudadanos/as como práctica participativa, cuyo poder pedagógico, incrementa la conciencia política, el rescate de la credibilidad del pueblo en las instituciones gubernamentales, la descentralización del Estado y su articulación con el gobierno local; el ejercicio del poder por parte del pueblo, el establecimiento de relaciones horizontales dentro y entre las organizaciones (**Acuerdos Primer Encuentro Nacional de Consejos 2008; Comunales, 2007; Centro Gumilla, 2008; Delgado, Evans, 2009; Fernández de Pelekais, 2006**).

Llama la atención, que varios logros son también calificados como debilidades, aspecto que requiere ser profundizado. Por ejemplo, los/as voceros/as son valorados/as por incorporar a la comunidad en la toma de decisiones, a la vez que son acusados de no hacerlo. Por otro lado, la comunidad les atribuye la responsabilidad por sus problemas, sin asumir su propia injerencia en la solución de aquellos, aunque sí reconoce su apatía y falta de incorporación en las actividades del CC (**Centro Gumilla, 2008, 2009; Evans, 2009; García, 2008**). Estas discrepancias e inconsistencias ilustran la complejidad de estas organizaciones, y de sus relaciones con otras instancias. El panorama expuesto advierte, además limitaciones para potenciar la participación y sus logros, en cuanto a su incidencia en las políticas públicas y reducción de la pobreza, tal como lo establece la CRBV y otros textos.

El estudio cuyos objetivos, fundamentación y resultados presentamos seguidamente, coincide con algunos de los descritos, en el interés por analizar los discursos de los participantes de CC sobre su participación, contrastándolos con discursos oficiales sobre el tema, con una aproximación cualitativa; pero en nuestro caso nos posicionamos en la PAC, y nuestro trabajo de campo emplea diferentes modalidades para la producción de información, así como distintos tipos de informantes vinculados, directa o indirectamente a numerosos CC.

## **Perspectiva teórica**

Con base en las consideraciones previas, el presente estudio se fundamenta en el socio construccionismo (**Gergen, 1999; Guba y Lincoln, 2005; Wiesenfeld, 2000**). La reivindicación del contexto en tanto resultado cambiante de las prácticas humanas, constituye el germen para la construcción de conocimientos sobre dichos contextos, prácticas y actores, desde su propia perspectiva y para el cambio social.

En este sentido, la involucración del grupo facilita la identificación de diversos puntos de vista, que reduce y democratiza la influencia de investigadores y tomadores de decisiones. Incluso, la epistemología transaccional y subjetiva de este enfoque (**Guba y Lincoln, 2005**), provee otra base para la participación, dado que las acciones de los participantes surgen de sus propias experiencias, conjuntamente con las del investigador/a. Los participantes se conciben como productores de conocimientos y acciones.

## **Cabildos Abiertos**

La participación de los ciudadanos en la vida pública en Venezuela encuentra en la Constitución de 1811 un antecedente histórico, pues en su contenido, se reconoció el derecho de los vecinos a solicitar por escrito una reunión con la Municipalidad respectiva para tratar temas de interés; el texto del entonces artículo 183 advertía, que un grupo no menor de 6 “padres de familia y hombres buenos de la Parroquia”, tenían el derecho a elevar la solicitud formal para esta reunión.

La reunión entre vecinos o ciudadanos y la municipalidad encuentra otro antecedente histórico en la primera Ley Orgánica del Régimen Municipal del año 1978, que desarrolla bajo el capítulo *De la participación de la comunidad*, un artículo a través del cual se establece la obligación del Concejo Municipal de realizar, al menos cada 3 meses, una reunión con los vecinos, organizando a tal fin una sesión en cuya agenda se aborden los temas de interés local que se acuerden.

La Ley de 1978 delegaba el desarrollo de esa reunión al reglamento interno y expresamente señalaba que a la misma se convocarían a organizaciones sociales, gremiales, culturales, deportistas, entre otros muchos sectores activos que hacen vida en el municipio respectivo.

Unos años más adelante, la Constitución de 1999, reconoce al Cabildo Abierto como un mecanismo de participación ciudadana y luego a través de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, reitera la necesidad de desarrollar el Cabildo Abierto a través de una ordenanza, en consecuencia, su efectiva aplicación quedó en manos de los propios Concejales como legisladores locales.

Han pasado más de 200 años de aquella Constitución y el desapego hacia la política por parte de la población se ha hecho evidente en el ámbito municipal venezolano. El desmontaje del Poder Público Municipal desde el año 2006, cuando una serie de reformas parciales empiezan a debilitar al Municipio como unidad política primaria, advierten sobre la anomia ciudadana frente a los cambios que se van dando progresivamente y que concluyen en el 2010 con la incorporación de la Comuna como entidad local.

Según el sociólogo estadounidense **Robert K. Merton**, en las sociedades modernas la anomia es causada por la desconexión entre la estructura reguladora de la sociedad (las normas institucionalizadas) y los objetivos culturales de la sociedad.

Esa anomia institucional se ha venido alimentando desde que las reuniones entre ciudadanos o vecinos y la municipalidad para abordar temas locales, se convirtieron en un evento extraordinario y muy atípico dentro de la dinámica local; lo cual, además, contribuyó con el desapego hacia la política y en consecuencia hacia los asuntos públicos locales.

El desmontaje del Poder Público Municipal, el problema de la recolección de basura, el presupuesto municipal y las políticas de distribución del situado constitucional, la seguridad ciudadana, la descentralización, son temas que simplemente han estado allí en la agenda pública y que son oportunos para justificar la convocatoria de un Cabildo Abierto.

Ahora bien, como advierten los españoles Escalera y Coca, también en Venezuela hay ejemplos que permiten identificar la disposición de algunos ciudadanos a participar en los

asuntos públicos, en este sentido, son muchos los ejemplos de las acciones para reclamar el registro de los consejos comunales por los propios vecinos, y en otros casos, los encuentros entre autoridades locales y vecinos pero para fines asistencialistas o de apoyo en actividades comunitarias.

En el Estado Táchira, recientemente la Fundación de Estudios Municipales, en el marco de varias jornadas de reflexión sobre el pasado, presente y futuro del Municipio, identifiqué 3 municipios en los cuales el Cabildo Abierto se asumió como un espacio para el debate con los vecinos sobre los asuntos de interés local.

El primero de esos ejemplos lo ubicamos en el municipio Córdoba, capital Santa Ana, allí la motivación de la agenda del Cabildo Abierto fue la presencia del Centro Penitenciario de Occidente y el impacto negativo para la paz, la cotidianidad y el libre desenvolvimiento de los vecinos en los últimos meses, el cual concluyó con el compromiso de convocar a un referendo consultivo sobre el tema.

Un segundo ejemplo, es en el Municipio Bolívar, cuya capital es San Antonio del Táchira, allí, la iniciativa ciudadana, acompañada por la voluntad de un joven concejal impulsa para los próximos días un Cabildo Abierto, cuya agenda busca elevar una voz de protesta contra el maltrato del Ejército en el control fronterizo adicional que se ha puesto a los alrededores de la tradicional alcabala de Peracal.

Los vecinos se han venido quejando de las consecuencias que ha traído ese nuevo control sobre la cotidianidad local, en particular sobre la libre movilidad de cada uno de los vecinos, pues no solo se trata de las colas que se arman de 2 hasta 3 o 4 horas, sino que además, el Ejército los trata como si todos fueran bachaqueros y/o contrabandistas.

El otro Municipio es Independencia, capital Capacho, allí en los últimos 6 meses, se han realizado 3 Cabildos Abiertos, según información suministrada por propios funcionarios locales, y en cuyas agendas, se trataron temas de estricto interés local con los vecinos.

El Cabildo Abierto, debidamente organizado, es una herramienta útil para informar y formar ciudadanía; igualmente, es un espacio que facilita al ciudadano experimentar el valor de las instituciones locales, del diálogo, el debate plural y respetuoso con las autoridades locales;

además, es una estrategia política válida para intentar acercar al ciudadano a los asuntos públicos locales y reconstruir lazos de confianza óptimos con las instituciones locales.

El Cabildo Abierto nos reconecta con el pasado y contribuye a recuperar el espíritu municipal concretando en la práctica la necesaria interdependencia entre la democracia participativa y la representativa.

### **Asamblea de ciudadanos y ciudadanas.**

En Venezuela se transita hacia un nuevo modelo de Estado y se implementa a través del método de gobierno. Con la emergencia de una nueva ciudadanía, a través de la conformación de novedosos mecanismos de participación, y su posterior institucionalización, se abre un nuevo capítulo político en el país. La organización comunal, la organización de base, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, sus prácticas deliberativas y su impacto en la gestión y en la agenda municipal, convierten el espacio público local, en un interesante objeto de investigación.

Un accionar que aparenta estar normado y que se dice como público. Se busca conseguir los matices, entre lo que se dice y lo que queda en el escrito, -a través de la legislación y de los planes nacionales sobre los procesos de participación-, del poder protagónico del pueblo y la acción de gobierno, para descifrar lo que ocurre en muchos municipios del país, en cuanto a los momentos de agendación y toma de decisiones de las políticas públicas.

### **Estado Social, Estado de Bienestar y Políticas Sociales.**

Siendo que se ha planteado, como supuesto implícito de esta investigación, el hecho de que el impulso a los consejos comunales es: 1. Una política intencionada del Estado. 2. Que tal política está destinada a distribuir poder político y económico en las comunidades. 3. Que tiene el fin de propiciar cambios en la estructura social, mediante la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Y, 4. Que los consejos comunales se traducen en instrumentos de corresponsabilidad con el Estado en la gestión de servicios sociales básicos. Se entiende entonces que tal perspectiva rompería con la tendencia impuesta por el neoliberalismo en los años 80 y 90 del siglo pasado, de privatizaciones y desregulaciones, emparentándose más con las visiones que comprometen al Estado en la regulación de la vida social y la protección de los más

débiles, lo que nos lleva al estudio de los elementos teóricos que explican al Estado de Bienestar, la Políticas Sociales y sus respectivos modelos.

Desde una perspectiva histórica, **Alemán y Garcés (2000)** citando a Montoro, afirman que es a mediados del siglo XIX que comenzó a usarse el término “Política Social” en relación a ciertas regulaciones de los fines sociales, ajenos al ámbito jurídico, que confluyeron en lo que se conoció como la cuestión social. En términos contemporáneos, plantean estos autores, que existe diversidad de acepciones del término “Política Social”, enmarcadas siempre en la pluralidad de ideologías y concepciones acerca del Estado y su papel en la sociedad. Sin embargo, plantean una definición genérica de lo que por tal política social puede entenderse: “... el diseño y ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población (...) que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas” (**Alemán y Garcés, 2000: 34**).

Autores como **Macionis (1999)** y el mismo Montoro, arriba citado, y ubican en el llamado “Estado de Bienestar” la expresión moderna de la actuación del Estado para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Originado a partir de la fórmula política denominada “Estado Social de Derecho” que surgió de la República de Weimar en Alemania. Coinciden también en ubicar el ámbito de acción de tales políticas en: la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la seguridad social, la protección de menores, ancianos y mujeres, entre otros.

Así mismo, afirman que esta visión social y democrática del Estado resulta de la confluencia de las visiones socialistas, liberales moderadas y reformistas, como intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial.

Pasa así, de la consideración formal de los derechos a su condición material. De allí, que el concepto de Estado Social de Derecho esté íntimamente arraigado en una categoría teórica denominada procura existencial que plantea que el hombre desarrolla su existencia en un ámbito constituido por un conjunto de situaciones, bienes y servicios que, en su conjunto, conformarían su espacio vital, bien dominado o bien efectivo, en función del grado de control que se tenga sobre él.

El espacio vital dominado estaría constituido por todas aquellas esferas de la vida de un hombre sobre las que éste ostenta un control directo, tales como el pozo de la casa o de la aldea, la bestia de carga, el cultivo de su parcela por el campesino o la distribución de los muebles en la propia vivienda. Por el contrario, el espacio vital efectivo sería, con arreglo a esta teoría, el ámbito de la vida formado por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirve, pero sobre las que no tiene control o señorío. Caerían dentro de este ámbito realidades como el servicio público de aguas, los sistemas de tráfico o de telecomunicación, la ordenación urbanística. La creciente tecnificación de la sociedad ha tenido como resultado un aumento de ese espacio vital sobre el que el hombre no ejerce apenas control alguno, en detrimento de su espacio vital dominado.

La clave teórica estaría en que en la modernidad los cambios tecnológicos habrían hecho crecer el espacio vital efectivo en desmedro del dominado, lo cual conllevaría a la situación de “menesterosidad social” (ibídem), es decir, incapacidad para controlar sus propias vidas, por lo que le correspondería al Estado proveer el aseguramiento de sus posibilidades de vida. La consecuencia derivada de tal situación sería que las Políticas Sociales en las sociedades industriales tendrían como destinatarios a los miembros de las diferentes capas sociales, aun cuando se reconozca que existan grupos más necesitados de protección.

Ahora bien, una clase relevante de Estado Social viene siendo el Estado de Bienestar (*Welfare State*) caracterizado por la destinación de fondos públicos explícitamente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y reducir las desigualdades (Macionis, 1999), con objetivos muy delineados: a) lograr el pleno empleo, b) disponer de servicios sociales de manera universal, c) disponer de redes de asistencia para garantizar la seguridad social.

Sin embargo, a pesar de que los gobiernos asumieron los derechos sociales y se produjo una fuerte expansión económica, esto no ocasionó la eliminación del problema de la pobreza extrema. Entender la existencia de modelos diferenciados de Estado de Bienestar nos ilustra sobre tratar de encuadrar el carácter de las políticas públicas, para su debido conocimiento. Es así como se enfatiza diferenciadamente en torno a los destinatarios y objetivos de las políticas del llamado Estado de Bienestar. Así los modelos socialdemócratas de Estado de Bienestar se

inclinación por la universalidad de los destinatarios de las políticas en contraposición al modelo Corporatista que se enfoca en la clase trabajadores y su respectiva familia, mientras que el modelo liberal pretendería centrar su atención en los menos favorecidos.

Las diferencias de los modelos también se presentan en términos de lo que consideran como su objetivo central: la socialdemocracia apuntaría a corregir los efectos perversos de las fuerzas del mercado. El Modelo Corporatista, desde un enfoque más bien moral, pretende el resguardo de las instituciones tradicionales, en especial la familia.

Finalmente el modelo de la tendencia liberal buscaría causar la menor interferencia posible en la dinámica del mercado. **Riqué y Orsi (2003)** citan a Ander-Egg para recoger su definición de Políticas Sociales, quien entiende por tales a aquel agregado de disposiciones ejecutadas por el Estado en la búsqueda de implantar un orden de mayor justicia social.

Tradicionalmente tales esfuerzos son emprendidos mediante la creación y puesta en práctica de servicios sociales no susceptibles de producir ganancias tales como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y la atención de grupos especiales, entre otros.

En términos más coyunturales estas medidas tenderían a mejorar o aliviar a los económicamente menos favorecidos. La visión neoliberal, hegemónica en los años 80 y 90 del siglo pasado, impuso la llamada teoría del derrame. Es decir, bajo el argumento de que el problema de la pobreza escondía la ineficacia económica de las sociedades, privilegiaron el esfuerzo en el crecimiento económico sin importar las consecuencias sociales derivadas de las inequidades estructurales.

La teoría del derrame entonces se explicaba como la consecuencia necesaria del crecimiento económico, pues una vez producido este fenómeno de manera sostenida sus efectos positivos se derramarían sobre el resto de la sociedad. Según los estudios del Banco Mundial y de las agencias multilaterales de desarrollo tales supuestos no llegaron a cumplirse y, por el contrario la situación de pobreza se acentuó en aquellas sociedades en las cuales se aplicó.

Es así como se reivindica, entonces, el carácter redistributivo necesario en las Políticas Públicas; es decir, el Estado, trascendiendo las limitaciones de la economía, colocaría en el terreno de lo político y social la generación de procesos de redistribución de las riquezas como camino más efectivo para superar las acentuadas inequidades de la región latinoamericana.

Coinciden en esto **Riqué y Orsi (2003)** proponiendo para ello la noción de Estado Suficiente (en contraposición con la neoliberal Estado mínimo) con capacidades para atender integralmente problemáticas sociales, combinado con la organización de la comunidad en redes sociales de solidaridad que propicien de manera creativa la satisfacción autogestionaria y solidaria de las necesidades comunitarias.

Volviendo a la noción de Política Social, se hace necesario mencionar algunas clasificaciones o tipificaciones de ésta: Así, se plantean tres clasificaciones. La primera basada en la manera de interpretar “Política Social” en cuanto lo que su noción implica, la segunda toma como criterio la delimitación de sus posibles beneficiarios, y una tercera referida al nivel de profundidad de tales políticas.

1. Primer tipo de modelo (interpretación): a. Como Caridad: es el más primario de los modelos y se basa en consideraciones ético-políticas por parte de los poderes públicos para ayudar individuos sumidos en la pobreza. Se considera que es de carácter puntual y pasajero. b. Como Control social: basado en consideraciones de orden pragmático, su objetivo final es garantizar el control social, de tal manera que mediante mecanismos regulatorios se proveen a ciertos grupos sociales, susceptibles de provocar una rebelión social, ciertas condiciones de vida, para sí mantener la estabilidad en el orden social. c. Como mecanismo de Reproducción Social: de clara inspiración marxiana, se considera que la intervención estatal buscaría reproducir de manera ampliada las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo, es decir las relaciones de clase. d. Como realización del derecho social de ciudadanía: la acción estatal de garantía de derechos sociales y de ciudadanía tiene como destino a toda la población (universalista).

2. Segundo tipo de modelos (delimitación de beneficiarios): a. Residual: Sólo es deseable la intervención estatal en forma temporal y cuando en la vida de los sujetos falle alguno de los dos canales naturales de supervivencia: el mercado privado y la familia. b. Adquisitivo- ejecutivo: las necesidades del individuo deben ser satisfechas según su propio esfuerzo, de tal manera que las políticas sociales sólo son auxiliares y sirven de incentivo al mérito. c. Institucional-redistributivo: Tiende a ser de aplicación universal pero con énfasis en sujetos social o accidentalmente víctimas de la desigualdad social. Se basa en la creación de una institucionalidad especializada en la prestación de un servicio al margen del mercado y sobre la base del principio de Necesidad. d. Total: Programación de intervención pública para atender necesidades reconocidas y socialmente legítimas de la totalidad de la población. Su expresión típica es el llamado socialismo real.

3. Tercer tipo de modelos: a. Formalista: prescrito considerando irrelevante el resultado. b. Normativo: constata las discrepancias entre la norma y los resultados. c. Materialista: se fundamenta en la trama de relaciones sociales de clase y poder.

Por otra parte, algunos estudiosos del tema acentúan la diferenciación de los modelos de política social en la axiología de siete ideologías políticas que considera más reconocidas por la politología, a saber: Conservadora, Intervencionista, marxista, socialista, feminista, ecologista y anti- racista, de las cuales se reseñan las cuatro primeras:

1. Conservadurismo: Sus valores fundamentales son el individualismo y la libertad, siendo incompatibles con los de igualdad, o justicia social. Cree en la autorregulación de la sociedad y del mercado así como en la selección de los más aptos, por tanto el estado debe limitarse a marcar y hacer respetar las reglas del juego, así como a las imperfecciones del mercado. “el mercado, la familia, el individuo y las organizaciones benéficas- voluntarias” son los encargados de posibilitar el bienestar.
2. Liberalismo: Sus valores básicos son la libertad, la empresa privada y el individualismo como instrumentos para reducir la pobreza y las diferencias sociales. Predomina el pragmatismo, propugnando la democratización del sistema económico a fin de regular las

tensiones sociales y evitar los conflictos producidas por la injusticia social; en otras palabras, el Estado debe intervenir allí donde el mercado se muestra incompetente e ineficaz.

3. Socialismo: propugna el equilibrio entre la igualdad y la libertad, más la solidaridad. La intervención estatal modifica la demanda para satisfacer las necesidades humanas, mantener la cohesión social y descartar conflictos sociales, desarrollar las potencialidades y capacidades, por lo cual se hace un especial énfasis en la educación. Lo público prima sobre lo privado, apoyando la cooperación económica, la participación, la democratización de las empresas. El sistema de servicios sociales es universal.
4. Marxismo: Parte de la visión materialista histórica de la realidad propugnando la abolición de la propiedad privada de los medios de producción. La libertad sólo se consigue mediante la emancipación colectiva de la dominación de unas clases por otras, todas las personas puedan desarrollar sus potencialidades satisfaciendo así la totalidad de sus necesidades, tengan las mismas oportunidades para alcanzar igual salario y desaparezcan los privilegios. Se opone a las políticas sociales tal cual las conciben las otras ideologías por considerarlas legitimadoras del status quo. El eje de las políticas sociales que comparten lo expresan: universalismo y gratuidad de servicios, participación de usuarios, asociaciones y profesionales en la toma de decisiones.

Siendo que la visión del Estado de Bienestar y de las Políticas Sociales tiene un marcado enfoque Euro centrista, exploramos los aportes de la sociología latinoamericana acerca de los referidos temas. En este sentido se reseña que, como países periféricos al capitalismo desarrollado, Latinoamérica intentó insertarse en el mercado capitalista mundial (el llamado desarrollo) mediante el denominado modelo de sustitución de importaciones, en cual el Estado cumplió funciones de interventor, planificador y empresario. La política social de la época se habría concentrado en la protección de los asalariados en respuesta a la creciente presión sindical.

Coinciden los distintos autores consultados en que el llamado Estado Benefactor se habría agotado y mostrado su crisis a partir de 1973 cuando comenzó la serie de desequilibrios

macroeconómicos que desembocaron en la crisis de la deuda externa de Latinoamérica. Asimismo, aproximan su explicación del modelo de acumulación emergente partiendo de las consecuencias de la revolución tecnológica, la cual ubicaría al capital en condición muy favorable respecto al factor trabajo, generándose nuevas manifestaciones de la hegemonía del primero sobre el segundo. En consecuencia, la visión neoliberal, con sus expresiones monetaristas y de ajuste estructural, marcó la política social de las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, imponiéndose un divorcio total de lo económico respecto a lo social (**Silva, 2002**).

### **Bases legales.**

La fuente primaria de la legalidad del modelo de Estado y de democracia participativa y protagónica, es **la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000)**. Ya en su preámbulo, este instrumento legal menciona que su fin mismo es “refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado...” (CRBV: 2000:1), condiciones estas que conducen en su operacionalización a la organización del poder popular, que posteriormente se denominaría consejo comunal.

Los artículos 2 al 6 comienzan a desarrollar los principios del nuevo tipo de democracia propuesto: en el Art. 2 consagra como valores fundamentales del nuevo tipo de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia y la responsabilidad social.

En este sentido, por una parte, se alinea con la visión del “Estado de Bienestar” por la vía de la justicia, la solidaridad y la igualdad, y por el otro profundiza el sentido de la democracia y la corresponsabilidad. En el Art. 3 se plantea la garantía del desarrollo de la persona y del ejercicio democrático de la voluntad popular, así como la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo en lo respectivo al Estado de Bienestar. En el Art. 4 se plantea la descentralización, y los principios de solidaridad y corresponsabilidad. En el Art. 5 la intransferibilidad de la soberanía que reside en el pueblo, quien la ejerce directamente.

Mientras que en el **Art. 6** caracteriza al gobierno, entre otras, como democrático, participativo, descentralizado y electivo. El numeral 2 del **Art. 21** establece la protección del Estado para los más débiles sociales, mediante medidas positivas, lo que lo traduce de manera explícita en Estado de Bienestar. De manera semejante, el segundo párrafo del **Art. 26** hace al Estado garante de la justicia, accesible a todos por igual. En el **Art. 28** se garantiza el acceso a la información por parte de los ciudadanos y ciudadanas en asuntos de su interés y de las comunidades, lo que profundiza el sentido democrático y participativo en términos de la distribución del poder de la información.

Por su parte el **Art. 39** garantiza el ejercicio de la ciudadanía como derecho político fundamental a quienes cumplan las condiciones allí establecidas, mientras que el **Art. 51** plantea el derecho de representar y dirigir peticiones ante funcionarios y a obtener la debida respuesta. El **Art 52** consagra el derecho a la asociación, y el **Art 53** a reunirse con fines lícitos. Por su parte, el **Art. 55** menciona explícitamente la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias, de acuerdo a las leyes que se promulgarían para tales efectos.

En el Capítulo IV, referido explícitamente a los derechos políticos, se garantiza, en el **Art. 62**, la participación directa o indirecta de los ciudadanos y ciudadanas, así como del pueblo en general en los asuntos públicos: La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. (CRBV, 2000, **Art. 62** Por otra parte, en el **Art. 72** del mismo capítulo determina los medios de participación y protagonismo del pueblo, entre los que destaca la asamblea de ciudadanos y ciudadanas con él carácter vinculante de sus decisiones.

El Capítulo V establece los derechos sociales y de las familias, mediante veintiún artículos, lo que evidencia el carácter social del Estado, moviéndose entre la concepción corporatista y la socialdemócrata (**Macionis, 1999**). Entre los **Arts. 75 y 80** lo dedican a la protección y asistencia integral de las familias y sus elementos constitutivos (maternidad y paternidad, menores,

matrimonio, jóvenes y ancianos). El **Art. 81** está dedicado a las personas con discapacidad y la necesaria protección y asistencia por parte del Estado, la sociedad y las familias. **Los Arts. 82 al 97**, junto con el **103**, son dedicados a la asistencia social en términos de la vivienda, la salud, la seguridad social, el trabajo y la educación. Esto entra en correspondencia con lo que plantean **Riqué y Orsi (2003)**, quienes citando a Ander-Egg, definen la Política Social como acción consciente y deliberada en la búsqueda de la justicia social, específicamente en sus modalidades universalista, institucional- redistributiva / total (en términos de los beneficiarios), y socialista (de acuerdo a la ideología que la inspira) (**Alemán y Garcés, 2000**).

En el terreno de la economía esta constitución también propende tanto a la protección y asistencia de las comunidades como a generar condiciones para extender la noción de democracia participativa y protagónica (CRBV, 2000, **Art. 118**). Pero la regulación amplia de la Política Social y de la democracia participativa y protagónica no se restringe al ámbito de los derechos sino que se extiende al terreno de los deberes, como lo establece el **Art. 132** de la constitución. Así mismo, el apego a la noción de “estado de bienestar” se refleja en las competencias consagradas por la constitución al Poder Público Nacional, específicamente los numerales 20 al 26 (con excepción del 21) y el 32 del Art. 156. Mientras que el Art. 158 explicita los alcances de la visión empoderamiento de la población.

En el Art. 161, referido al Poder Público Estatal, menciona al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, como ente receptor de las cuentas del poder estatal, generando un espacio de participación a ese nivel en las políticas públicas. Mientras que en el Poder Público Municipal se deja explícitamente determinado que este se ejercerá incorporando “la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley” (**CRBV, 2000, Art. 168**).

Por su parte, la norma constitucional crea en el Art. 182 el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), que pronto se convertiría en la semilla de lo que conocemos como consejos comunales. Así mismo, en su Art. 184 se establecen mecanismos descentralizadores de funciones o competencias municipales a las comunidades organizadas desde lo referido a la participación

en propuestas de inversión, pasando por el manejo de servicios sociales hasta el manejo de iniciativas económicas por parte de las comunidades.

En el capítulo relativo al régimen económico también se hace referencia al tipo de Estado orientado a la justicia social, con acento en aquellos agentes sociales que se encuentran en desventaja, tales como los indígenas, los campesinos, los pequeños y medianos productores del campo y la ciudad, la iniciativa asociativa comunitaria y la cooperativa,. Es así como afirma:

El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. **(CRBV, 2000, Art. 229).**

Otra de las áreas constitucionales en la cual se refleja el concepto de Estado de Bienestar es el referido a la seguridad y defensa, dejando de lado la tradicional doctrina que solo se fundamentaba en los criterios policiales y de inteligencia militar. Por el contrario, se amplía esta noción a la corresponsabilidad Estado/ sociedad civil, bajo los principios del estado de justicia social, teniendo como fundamento la satisfacción de las necesidades perentorias de toda la población, mediante el impulso del desarrollo sustentable multidimensional. **(CRBV, 2000, Art. 326).**

De acuerdo a la jerarquía de las normas jurídicas, le sigue en grado de importancia a la Constitución de la República las leyes orgánicas. En este sentido se cita como marco inmediato la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPP). En esta ley se establece la competencia del Ministerio del Poder Popular para la Planificación, referida al modo operativo en el que se formulan los planes de desarrollo nacional, regional y local, así como la competencia de los demás órganos del poder público en sus diferentes niveles. Tal ley también define al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, así como al Consejo Local de Planificación Pública y sus respectivas atribuciones. Pero quizás lo más importante es que se define la participación social en los procesos de planificación así como en su promoción **(LOPP, 2014, Arts. 79, 80, 81, 82 y 83).**

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), en concordancia con los principios constitucionales, en su artículo primero establece entre sus objetivos: "...el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados. (**LOPPM, 2010: Art.1**).

De tal manera que el régimen municipal está normalizado de manera que se cumplan los principios de la nueva democracia, por lo que en su segundo artículo establece la participación ciudadana efectiva, suficiente y oportuna, tanto en la definición de las políticas, como en su control y evaluación. Mientras que en el **Art.7** la referida ley instituye la conformación por el municipio de los espacios de participación protagónica de las comunidades, y en el Art. 8 la obligatoria rendición de cuentas de los órganos municipales a las comunidades. Así mismo se asume que el municipio debe estimular la economía social comunal (**Art.70**), desconcentrar competencias al nivel de participación ciudadana.

Esta ley contiene a su vez aspectos que manifiestan el carácter social del Estado, esta vez en el ámbito municipal, como se especifica en las competencias municipales en el Art. 56. Cuando asume la protección de la familia, de los menores, los ancianos y las mujeres. Por otra parte, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública se deriva de la LOPP integrando en su seno a miembros de las comunidades organizadas electos por asambleas de ciudadanos y ciudadanas (**Art. 3 y 4**). Está destinado el CLPP a ser un centro de participación protagónica de las comunidades organizadas en Consejos Comunales, en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, para lo que la ley crea los requisitos para la creación de tales formas de organización, (**Art. 9 LCLPP**) así como la potestad de llevar la contraloría social por parte de la comunidad organizada.

La definición y todo el marco de regulación de los consejos comunales corresponden de manera específica a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC). Es así como establece sus principios de funcionamiento (**Art. 3**), define sus elementos constitutivos (**Art. 4**), las atribuciones de sus órganos, entre otras. En el Municipio Los Guayos se sanciona la Ordenanza

de Participación Ciudadana, donde se regula la Participación Ciudadana en el Municipio como un mecanismo de democratizar el poder popular.

### **Definición de Términos Básicos.**

En el desarrollo de esta investigación se tienen algunos términos importantes para su comprensión:

**Acceso a información:** para efectos de la presente investigación se entenderá como la posibilidad real de obtener información pertinente, importante y veraz respecto a las actuaciones del consejo comunal.

**Asamblea de ciudadanos y ciudadanas:** Es la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo.

**Cabildo Abierto:** El Cabildo Abierto es una forma de participación que consiste en una sesión de trabajo parlamentario entre el Concejo Municipal y los ciudadanos; se diferencia de las que se llevan a cabo en la sede del órgano legislativo por el elemento de ubicación, es decir, aquellos son fuera, por lo que de ello se deriva su nombre. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM, 2010) establece que la iniciativa, es decir, quién puede convocarlos, corresponde al concejo municipal, las juntas parroquiales comunales, al alcalde y a los ciudadanos. Sus decisiones serán válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes, siempre y cuando trate de asuntos atinentes a su ámbito espacial.

**Comunidad:** es el conglomerado social de familias, ciudadanos y ciudadanas que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole. (LOCC).

Capital Social: “el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que caracteriza a esa sociedad” **(Putnam: 1994, citado por Kliksberg y Tomassini: 2000, pag 28)**

Comunismo: para Engels El comunismo es la doctrina de las condiciones de la liberación del proletariado. **(Marx y Engels: 2007)**, en el marco de las políticas públicas se asocia con la igualdad plena de los individuos y la plena atención de la totalidad de la población por parte del Estado.

Consejos Comunales: es un órgano de participación y protagonismo del pueblo, de articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas que conforman y hacen vida en una comunidad determinada. (LOCC).

Control Social: la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal. (LOCC).

Delimitación de beneficiarios: Clasificación de las Políticas Sociales que toma como criterio la delimitación de los posibles beneficiarios de la política. **(Alemán y Garcés, 2000)**.

Democracia "Gobierno del pueblo por pueblo. Es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno -lo que hay que gobernar - sino también el sujeto que gobierna". **(Gamboa y García: 2006)**.

Democracia Directa: “Es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” **(Gamboa y García: 2006)**

Democracia Representativa: "Es la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan **(Gamboa y García: 2006)**

Eficacia: capacidad de lograr el efecto que espera o desea tras la realización de una acción.

Empoderamiento: promoción de “la participación activa y la representación de las poblaciones o de las comunidades implicadas en los programas de ayuda, lleva en si misma una dinámica de cambio que afecta al conjunto de equilibrios que definen justamente el capital social que habría que movilizar **(Valladao: 2000 en Kliksberg y Tomassini: 2000, pag.154).**

Evaluación de Actividades: se entenderá como proceso constante y sistemático a través del cual se analiza y valora: la racionalidad y coherencia de las acciones, hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos establecidos (eficacia), y en examinar a qué costo se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia) el logro de los objetivos y metas propuestos, así como los impactos ocasionados. **(INAP, 2008)**

Grado de Participación: se entiende por tal para efectos de esta investigación a los diferentes niveles de intervención de los agentes en los procesos pertinentes y relevantes.

Interpretación: Clasificación de las Políticas Sociales basada en la manera de dilucidar la noción misma de Política Social. **(Alemán y Garcés, 2000)**

Inspiración Ideológica Política: diferenciación de los modelos de política social en la axiología de ideologías políticas que considera más reconocidas la politología. **(Alemán y Garcés, 2000)**

Modelo de Estado de Bienestar: paradigmas de política social diferenciados en función del destinatario y los objetivos de las políticas del llamado Estado de Bienestar. **(Macionis, 1999)**

Participación Ciudadana: se entiende como el proceso de intervención de las personas en los asuntos públicos, respecto al Estado, en tanto sujetos de derechos que se proponen hacerlos efectivos. Se lleva a cabo de manera voluntaria, consciente y organizada, asumiendo la ética del bien común como horizonte y planteándose la redistribución del poder en la sociedad. **(León, 2012).**

**Planificación:** elaboración de planes de trabajo y planes de desarrollo (LOCC). Proceso para identificar las necesidades y problemas de un territorio, colectivo o sector, establecer los objetivos a conseguir y determinar las actuaciones a emprender para provocar los cambios deseados.

**Política Social:** aquel agregado de disposiciones ejecutadas por el Estado en la búsqueda de implantar un orden de mayor justicia social. Tradicionalmente tales esfuerzos son emprendidos mediante la creación y puesta en práctica de servicios sociales no susceptibles de producir ganancias tales como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y la atención de grupos especiales, entre otros. **(Riqué y Orsi, 2003)**

**Revocatorio de voceros:** proceso mediante el cual se retira el mandato a quienes ejercen la vocería en la comunidad (LOCC)

**Seguimiento:** para efectos de la presente investigación se entenderá como proceso constante y sistemático de valoración de los indicadores. Proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, tanto en términos físicos como financieros.

**Socialismo:** En esencia el socialismo es aquel sistema político económico y social en el cual todos los medios de producción se hallan bajo el control exclusivo de la comunidad organizada. **(Von Mises: 1984)**

**Tradicionalismo o emergencia:** clasificación multi variable de las políticas sociales, haciendo comparación de lo que se denomina políticas sociales tradicionales y políticas sociales emergentes. Las primeras vinculadas con la visión derivada del Estado de Bienestar y la segunda del modelo de acumulación neoliberal. **(Franco, 2001)**

## **CAPITULO III**

### **Marco Metodológico**

#### **Tipo de Investigación.**

El tipo de investigación a utilizarse será, según **Arias, F. (2006)** “se refiere al grado de profundidad con que se aborda a un objeto o fenómeno.” (p. 47). Tomando en cuenta lo citado, esta investigación presenta un nivel descriptivo. De acuerdo a **Hernández (2006)**, la investigación analítica-descriptiva comprende “describir situaciones y eventos, es decir, como se manifiesta determinado fenómeno, asimismo, busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis.” (p. 238).

#### **Métodos y Técnicas de Investigación.**

En el presente capítulo, se exponen los lineamientos que se utilizaron para abordar los objetivos del estudio de caso, indicando la delimitación del objeto de estudio, la técnica utilizada para obtener los antecedentes que hacen posibles los análisis, los resultados esperados y las limitaciones que se deben tener presente al momento de revisar las posteriores conclusiones.

Tal como se explicó al inicio del presente capítulo, el enfoque de la investigación es de tipo analítico-descriptivo y se desarrolla con un enfoque mixto. En una primera parte, se desarrolla un análisis cuantitativo de tipo exploratorio y descriptivo, por medio del software SPSS, utilizando fuentes secundarias en la recolección de información. Posteriormente, la investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, verificando la percepción de los actores municipales sobre los factores que inciden en la implementación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

## **Fases Metodológicas o de Investigación.**

En principio, para el análisis cuantitativo, la muestra se conformó por la totalidad de los municipios del país, es decir, 335 entidades, debido a que a cada uno de ellos le corresponde la implementación de los Consejos Comunales como modelo de Organizaciones de la Sociedad Civil según lo indicado en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales por un lado y los medios de participación ciudadanos enmarcados dentro del contexto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Luego, para efectos de profundizar la investigación, a partir de las conclusiones de dicho análisis, se efectuó una muestra de 8 casos comparados, entrevistando a los actores claves de los municipios seleccionados, los cuales se definieron en base a un casillero tipológico.

### **Técnica de Recolección de Datos**

- a. Base de datos facilitada por el Ministerio del Poder Popular para Comunas, con las respuestas de 311 municipios de Venezuela a la Circular N° 165, de fecha 03 de septiembre de 2021, que solicitaba información sobre el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Para completar la información de los 24 municipios que no dieron respuesta a la circular, se procedió a revisar el ítem de participación ciudadana, presente en el sitio web de cada Municipio, con el fin de verificar si los Consejos Comunales se encontraban implementados.
- b. Revisión de los sitios electrónicos del Instituto Nacional de Estadísticas y de las Secretaría de Desarrollo Regional, en la búsqueda de bases de datos que se relacionen con el presente estudio. En los casos donde la información fue insuficiente o estaba incompleta, se hicieron solicitudes de acceso a la información.

- c. Se dispuso de opinión de un actor municipal por entidades edilicias. Por lo mismo, no fue posible comparar y/o contrastar las opiniones de otros actores municipales. y/o integrantes de los Consejos Comunales y Concejos Municipales.

### **Análisis de Información Estadística**

#### **a. Factores que podrían explicar la Implementación de las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas y los Cabildos Abiertos en los Municipios de Venezuela**

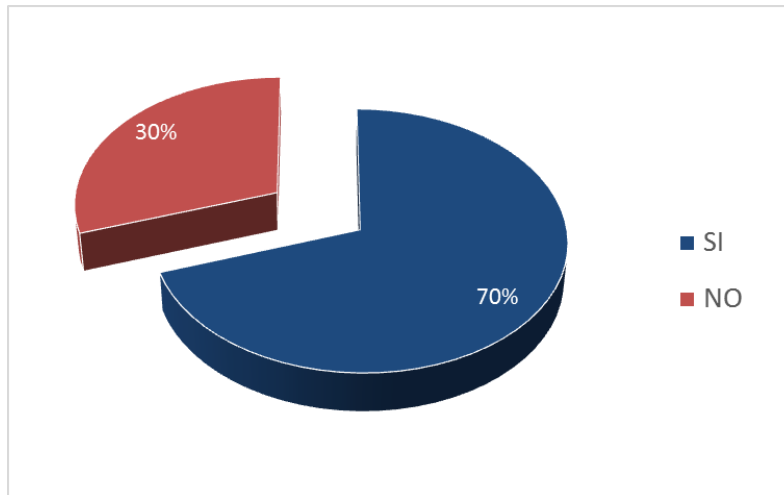
Para efectos de intentar dilucidar los factores que podrían explicar la implementación de las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas y los Cabildos Abiertos, se utilizaron las bases disponibles que tenían información para el universo total de municipios, es decir, para los 335 Municipios del país.

Se comenzó utilizando los datos que obtuvo el Ministerio del Poder Popular para Comunas, con las respuestas de 311 municipios de Venezuela a la Circular N° 165, de fecha 03 de septiembre de 2021 en la que solicitó, a todos los municipios de Venezuela, información sobre la conformación de los Consejos Comunales.

Al respecto, respondieron 309 Municipios. La información de los 26 municipios restantes, se obtuvo mediante los antecedentes que se encuentran disponibles en sus sitios web. Así, se logró obtener información de la totalidad de los municipios de Venezuela.

Los resultados, en principio, son auspiciosos ya que a la fecha de la recopilación de esta información más de la mitad de los municipios de Venezuela tienen el consejo comunal implementado.

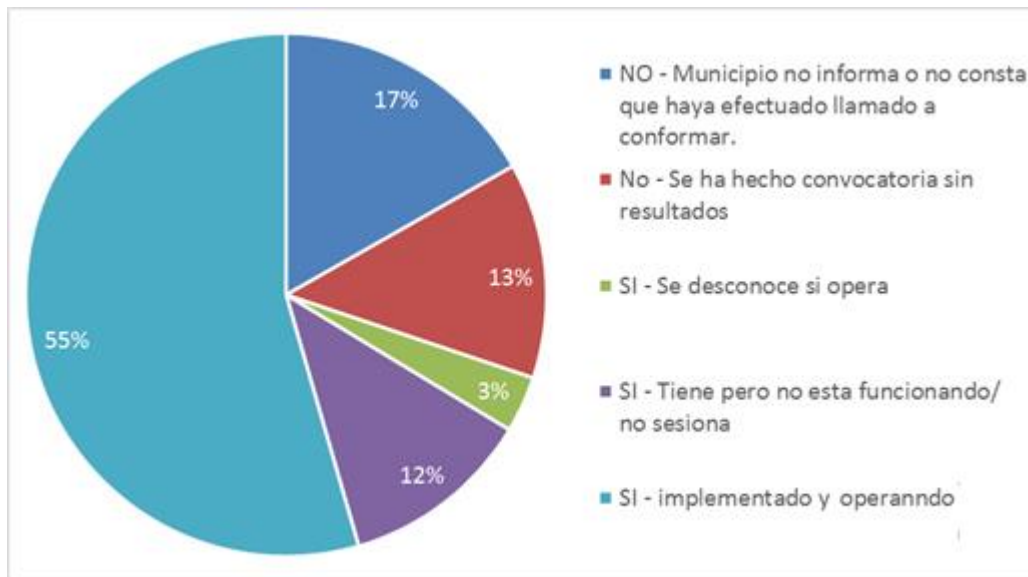
**Gráfico N° 1**  
**Universo total de municipios, según constitución de Consejos Comunales**



**Fuente:** **Elaboración propia** con información de Mppc.

Actualmente, del total de 335 Municipios se advierte que 234 (70%) han constituido sus Consejos Comunales. Por otro lado, 101 entidades edilicias (30%) no reportan información de haber conformado los consejos comunales, hecho este que de manera extraoficial se pudo conocer que según los datos del Ministerio de Alimentación, a través del Programa Clap manifiesta que en todo el territorio se encuentran conformados los consejos comunales.

**Gráfico N° 2**  
**Universo total de municipios, según estado conformación del Consejo Comunal**

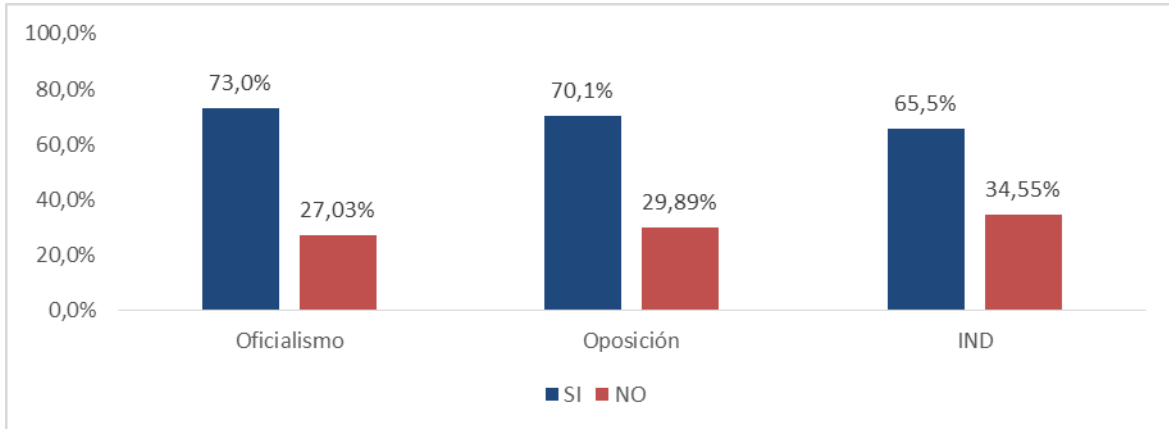


**Fuente:** **Elaboración propia** con información de Mppc

En relación al estado de los Consejos Comunales, se observa que en 190 municipios del total de la muestra (55%) operan regularmente, es decir, sesionan al menos 4 veces al año. Existen 41 instituciones (12%) donde, si bien se encuentra implementado el mecanismo, no sesiona regularmente o no opera en relación a lo que dicta la normativa, como también un 3% en dónde consta su conformación más no si opera. Por otro lado, se verifica que hay 59 entidades (17%) donde no consta que se haya efectuado un llamado para que el consejo se constituyera o no existe información sobre este tema. Asimismo, hay 45 municipios (13%) en donde, si bien se efectuó un llamado para que el se pudiera constituir, esto no fue posible.

**Gráfico N°3**

**Conformación de Consejos Comunales según coalición política**



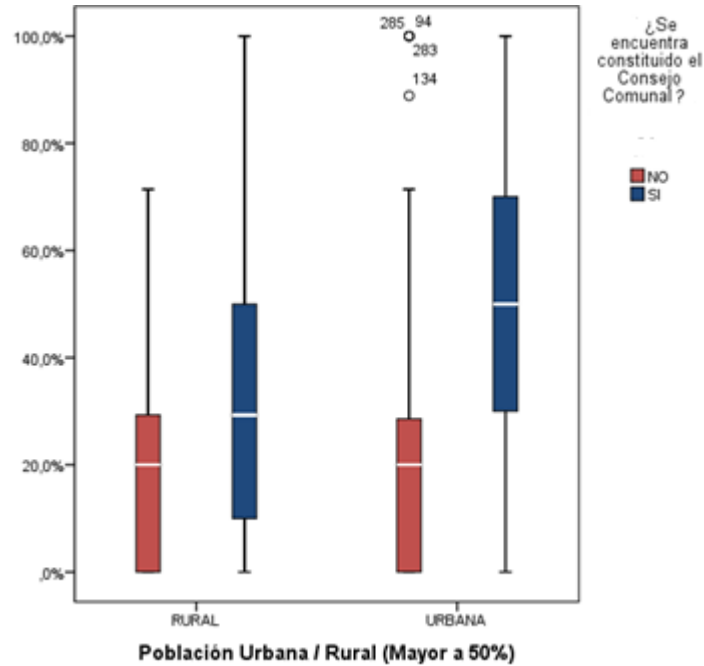
Fuente: **Elaboración propia** con información de Mppc

Respecto a la conformación de los Consejos Comunales, según la coalición política a la cual pertenecen sus alcaldes, se advierte que el oficialismo cuenta con un 72,79% de Consejos Comunales conformados, en relación al 70,11% de la oposición y un 65,45% de municipios con ediles independientes.

No se observan diferencias estadísticamente significativas entre los grupos, por lo que su no conformación se podría fundar en otros factores, aspectos que se recogen con mayor detalle en la segunda parte de este capítulo.

Gráfico N°4

**Implementación del Consejo Comunal según tipo de población y cumplimiento de Participación Ciudadana**



Fuente: **Elaboración propia** con información de Mppc.

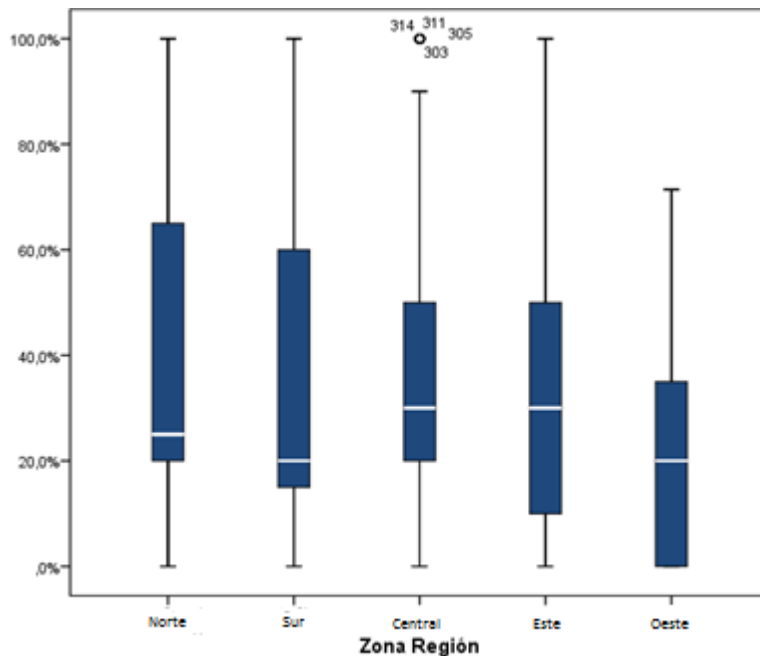
Otra condicionante, que se pensaba pudiera incidir en la implementación de los Consejo Comunales, es la información que disponen al respecto los municipios para los ciudadanos de la comuna. En este sentido, de acuerdo a la Ley Orgánica de las Comunas, cada municipio tiene la obligación de publicar, entre otras materias, información sobre participación ciudadana en donde se incluye, por ejemplo, información sobre el Consejo Comunal.

En relación a los resultados del año 2021, sobre Participación Ciudadana, según el tipo de población (urbana o rural), se verifica que hay mayores puntajes de cumplimiento en aquellas entidades edilicias donde los Consejos Comunales se encuentran constituidos y la población es urbana, con una mediana cercana al 60%. Asimismo, el percentil 75 de este grupo es el que alcanza los mayores valores de cumplimiento. Se observa que en el caso de los municipios que no tiene conformados sus Consejos Comunales, la mitad de los organismos tienen valores de cumplimiento cercanos al 20%. En relación a los valores atípicos, se presentan en los municipios que no tienen Consejos Comunales y que son urbanos. Los organismos que tienen valores que se

alejan a más de 1,5 longitudes de caja del percentil 75 son los Municipios de los Estados Bolívar, Delta Amacuro. En cuanto a la variabilidad, se observa que en relación al rango intercuartil y por amplitud, el grupo con mayor variabilidad es aquel en donde el Consejo Comunal se encuentra constituido, independiente de si predominan habitantes urbanos o rurales.

En relación a los hallazgos del presente gráfico, en donde se observó una relación entre la implementación de los Consejos Comunales y el porcentaje de cumplimiento por parte del Consejo, es que se analizan a continuación estas variables.

**Gráfico N°5**  
**Participación Ciudadana según Región**



Fuente: **Elaboración propia** con información de Mppc

Teniendo en consideración la línea que divide la mitad de los organismos (mediana), se observa del gráfico de diagrama de cajas, que los organismos del Sur y de la zona Oeste tienen los menores valores de cumplimiento en materia de participación, la mitad de las entidades tienen un porcentaje menor al 25%.

De esta forma, se observa que aun cuando los municipios del Sur tienen el mayor porcentaje

de Consejos Comunales conformados, la mitad de ellos, al momento de ser fiscalizados por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, no se diferencian significativamente del porcentaje de cumplimiento de la Zona Oeste, que es la región natural que menos Consejos Comunales tiene implementados.

Por tal motivo, no es posible concluir que la disponibilidad u omisión de información en los Sitios Web Activos, respecto de los mecanismos de participación ciudadana, tienen una directa relación con la implementación de los Consejos Comunales.

En efecto, los resultados del gráfico N°5 se podrían explicar por el hecho de que el Ministerio de Comunas fiscaliza principalmente la información de los Consejos Comunales, no obstante, los municipios, que no tienen el mencionado mecanismo de participación conformado, simplemente no publican información referente a este punto, ignorando que, de acuerdo a los criterios de fiscalización del Consejo, bastaría con que indiquen, por ejemplo, que se ha efectuado una convocatoria para conformar el Consejo Comunal sin que se haya obtenido éxito, para que el organismo fiscalizador haga omisión de la evaluación y el municipio pueda obtener un porcentaje de cumplimiento mayor.

### **Análisis de entrevistas**

En el siguiente apartado, se presentan los resultados obtenidos de la investigación cualitativa, con gran énfasis en las conclusiones obtenidas a partir de las entrevistas realizadas a los actores municipales.

El objetivo de este capítulo, como se ha mencionado anteriormente, es analizar los factores claves de éxito en la implementación de los Cabildos Abiertos y su efectividad como mecanismo de carácter consultivo, a partir de la percepción de los actores municipales de una muestra de instituciones.

Para ello, se han identificado 4 dimensiones de análisis, de acuerdo a las categorías definidas con anterioridad, las cuales son: Participación Ciudadana, Los Cabildos Abiertos y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, los factores que influyen en la Implementación y, por último, Sugerencias y Orientaciones políticas. Al finalizar, para su mejor comprensión, se presenta una recapitulación en relación a las categorías mencionadas.

## Selección de Municipios (casos estudiados)

La selección de municipios se desarrolló utilizando un casillero tipológico, en el que se comenzó por dividir al universo de municipios según si tenían su COSOC conformado, toda vez que esta era la variable principal del análisis cuantitativo presentado en el punto anterior. Luego, en relación a los datos del Instituto de Nacional de Estadísticas, se verificó el tipo de habitantes que había en cada comuna. De esta forma, se consideró un organismo “urbano” o “rural” dependiendo de la mayoría simple de sus habitantes, es decir que, por ejemplo, si más del 50% eran habitantes urbanos, el municipio se clasificó como “urbano”.

Adicionalmente, se consideraron otras variables como la densidad poblacional por kilómetro cuadrado para efectuar una nueva subdivisión. Así, se fragmentó el universo en organismos que poseían una densidad poblacional mayor o menor a 10 personas por kilómetro cuadrado.

Por último, dada la factibilidad técnica del investigador, sólo se consideraron aquellos municipios del Estado Carabobo. En este orden de ideas, los municipios seleccionados fueron los siguientes:

**Tabla N° 2. Casillero Tipológico**

Casillero Tipológico	Municipios			
	Población Rural		Población Urbana	
	Cons. Comunal Conformado	Cons. Comunal No Conformado	Cons. Comunal Conformado	Cons. Comunal No Conformado
Densidad Poblacional <u>mayor</u> 100 personas por Km <sup>2</sup>	Bejuma	Miranda	San Joaquín	San Diego
Densidad Poblacional <u>menor</u> 100 personas por Km <sup>2</sup>	Carlos Arvelo	Juan. J. Mora	Naguanagua	San Diego

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis cuantitativo

## **Selección de Entrevistados**

Una vez seleccionados los municipios, se procedió a determinar quiénes serían las fuentes primarias de información de cada organismo. En este sentido, se siguió la recomendación de Miguel Valles (2002), quien sugiere que la fuente más apropiada es aquella que tiene una mayor competencia narrativa en el tema de estudio, es decir que, en la presente investigación, no sería necesariamente el Alcalde, como máxima autoridad, la fuente primaria de información, sino aquellos funcionarios que tienen mayor conocimiento sobre la temática de la participación y, específicamente, sobre los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas. Dado lo anterior, se tomó contacto con cada uno de los municipios para efectos de verificar su interés en participar en el estudio y determinar quién o quiénes podrían ser los entrevistados. En consecuencia, se entrevistaron los Secretarios Municipales de los Consejos Municipales, con excepción de San Joaquín y Puerto Cabello, en donde se entrevistó a los Alcaldes y a la Directores de Poder Popular, respectivamente.

## **Análisis y Procesamiento de la Información de las entrevistas**

Para llevar a cabo el análisis de la información recopilada en las entrevistas, se utilizó la técnica de análisis de contenido que de acuerdo a Flores (2009, pág. 272), "...permite estudiar el contenido de una comunicación, clasificando sus diferentes partes de acuerdo a categorías realizadas con anterioridad por el investigador".

Así, el tratamiento otorgado a las entrevistas se elaboró clasificando las respuestas en una matriz de contenido, que permitió analizar la información por categorías o temas, extrayendo información de utilidad para comprender los factores que facilitan o dificultan la implementación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

## **Dimensión de análisis: Participación Ciudadana**

Como primera dimensión de análisis, se consultó a los actores municipales, respecto de su visión sobre los actuales procesos de participación ciudadana, se encuentran opiniones coincidentes sobre la relevancia que tiene la voluntad política de los Alcaldes para fomentar e implementar dichos procesos. En este sentido algunos de los entrevistados mencionan:

“En la práctica no se ve que se aplican mucho los mecanismos. Políticamente veo que falta iniciativa de las autoridades, como también de los dirigentes veo falta de formación.” **(Entrevistado N° 3).**

“Los estímulos de la participación están regidos por las relaciones que el estado establece con la comunidad, en el fondo queda a la discrecionalidad de la autoridad de facilitar o no la actividad comunitaria” **(Entrevistado N° 4)-**

“Por eso los cabildos abiertos, efectivamente, aunque no te da una condición de vinculante a las decisiones del municipio, es una instancia cierta y activa que con la voluntad política te puede permitir conocer la opinión de vecinos y vecinas” **(Entrevistado N° 1).**

“Este mecanismo depende mucho de la voluntad del Alcalde y para algunos de ellos no conviene políticamente tener una mayor cantidad de líderes formales o informales” **(Entrevistado N° 6).**

Sin embargo, en aquellos municipios donde predominan los habitantes rurales, los entrevistados señalan que la forma en que el Servicio se relaciona con los ciudadanos es distinta a la que se da en comunas urbanas. En este sentido, consideran que sus habitantes prefieren establecer una participación y comunicación de carácter informal, eminentemente directa a través de los Alcaldes.

“Esta es una comuna tan pequeña, que el Alcalde va hacia una localidad y juntas de vecinos, etc. La relación es directa con el Alcalde, (...) La gente si tiene contacto con las autoridades no tiene necesidad de organizarse, como tampoco si no tienen un beneficio directo” **(Entrevistado N° 8).**

“Hay dos participaciones una formal y otra informal. En relación a la informal, acá la gente se conoce, las familias llevan muchos años, por tanto, las personas se conocen unas a otras. La relación es muy fluida, se pueden dirigir al alcalde incluso en los pasillos. De este modo la participación es informal, la comunicación es llana, horizontal” **(Entrevistado N° 7).**

“Si bien nosotros no tenemos Cabildos Abiertos y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, aunque se han hecho esfuerzos, si hay espacio de participación con las juntas de vecinos en mesas de trabajo, donde siempre participan los mismos dirigentes. Hay una participación directa de ellos con el Alcalde”. **(Entrevistado N° 6).**

Por otro lado, si bien los actores municipales manifiestan que la participación en gran medida depende de la voluntad de los Alcaldes, situación que coincide con lo que plantea Font (2006), por cuanto en la inmensa mayoría de los casos la iniciativa ha quedado casi exclusivamente en poder de las instituciones públicas, hay localidades en donde los ciudadanos no requieren de este consejo, optando por un contacto informal con las entidades edilicias o por otros mecanismos de participación. Al respecto, los entrevistados valoran que existan otras instancias en las que sus habitantes se puedan manifestar, ya que nutren al organismo y su gestión de la opinión de la comunidad, facilitando la toma de decisiones.

Específicamente en este punto los entrevistados manifestaron:

“Para la (...) son importantes los Cabildos Abiertos, las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, las Audiencias Públicas. Porque se interactúa con la gente. Por ejemplo, los plebiscitos es un sí o un no. Hay un contacto más real. Incluso la inflexión de la voz dice mucho del mensaje” **(Entrevistado N° 4).**

“Creo que la audiencia pública es un buen mecanismo, las consultas públicas, los plebiscitos. Porque son los medios por los cuales la autoridad deben nutrirse de la opinión de la comunidad” (**Entrevistado N° 3**).

“Por ejemplo, presupuestos participativos, para que buena parte de la inversión que se realiza en las comunas sea a través de la participación, que sea la gente la que indique o priorice en que se invierten los recursos” (**Entrevistado N° 2**).

En definitiva, las distintas formas que tienen los ciudadanos para relacionarse con los municipios se explican, en gran medida, por la singularidad de cada comuna, en donde, generalmente, los marcos de acción planteados desde el Estado se adaptan libremente para satisfacer las necesidades y las posibilidades de cada circunstancia concreta.

Por ello, **Font (2000)** considera que los distintos intentos de ordenar los mecanismos participativos encuentran tantas dificultades para clasificar una realidad en constante evolución, toda vez que una de sus principales características es precisamente la voluntad de transgredir corsés metodológicos concretos. Por tal motivo, no es de extrañar que, aun cuando la Ley Orgánica de los Consejos Comunales obliga a los municipios a conformarlos, en la práctica cada comuna opte por algunos mecanismos que se adaptan mejor a su contexto social.

### **Dimensión de análisis: Los Consejos Comunales, Cabildos Abiertos y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas**

En la siguiente dimensión de análisis, se verifica la visión que tienen los entrevistados respecto de los Cabildos Abiertos y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, la cual, como se demostrara, es contrapuesta. Por un lado, hay algunos entrevistados que señalan que es un mecanismo que puede presentar beneficios para la gestión municipal:

“Yo creo que los Cabildos Abiertos y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas son, desde que se crearon, un buen filtro y mecanismo para sentir el pulso y poder escuchar a los vecinos organizados del Municipio” **(Entrevistado N° 1).**

“En teoría tienen un importante rol que desempeñar y que tiene que ver con que aparte del trabajo de participación ciudadana que desarrollan un equilibrio de poder, al canalizar la opinión de la gente por medio de estos consejos” **(Entrevistado N° 5).**

“En base a mi visión, estratégicamente Cabildos Abiertos y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas podría ser un aliado que permite difundir todas las actividades que estas realizando” **(Entrevistado N° 6).**

Sin embargo, por otro lado, hay actores municipales que tienen una visión escéptica respecto de las virtudes que tiene el Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas para las municipalidades, dado que, aun cuando la normativa los obliga a implementarlo, tienen diversas dificultades tanto para conformarlo como para que opere correctamente. De esta forma, algunos consideran que:

“En mi experiencia Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas no tiene ninguna utilidad práctica” **(Entrevistado N° 8)**

“En teoría es muy buena la idea. Pero en estos municipios pequeños, no han resultado debido a que no hay preparación ni capacidad de los dirigentes” **(Entrevistado N° 3).**

“Yo siento que se hace todo, incluso las sesiones, para cumplir con lo que dice la Ley. Quizás la gente de municipios más grandes le saca más provecho, porque la gente está más empoderada” **(Entrevistado N° 4).**

“Es una instancia de participación que nosotros intentamos seriamente instalarla. Como mecanismo de participación no creo que aporte mucho”  
**(Entrevistado N° 7).**

Estas respuestas, de la misma forma como lo expuso Adolfo Zaldívar en la discusión sobre la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, ponen de manifiesto que un nuevo marco normativo no trae necesariamente consigo una solución a las problemáticas que ya se manifestaron con los Consejos Económicos y Sociales. Pues bien, resulta necesario un cambio de paradigma, no basta con un cambio de nombre, es necesario modificar el sentido de misión que debe cumplir ese organismo de participación en base a las organizaciones sociales, pues, tal como señala Font (2001), no existen políticas mágicas que puedan conseguir un cambio cultural por decreto, una perspectiva progresista no puede pensar sólo en cómo puede participar la sociedad realmente existente, sino que debe plantearse transformar esa realidad y el logro de una cultura más participativa a medio plazo como un objetivo irrenunciable.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se les consultó a los entrevistados sobre la relevancia que ha tenido el Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas para su municipio, ellos coinciden en que, en la práctica, el aporte del mecanismo para el Municipio ha sido escaso o nulo. En este sentido, indicaron:

“Como está concebido no sirve de nada. Para graficar más en concreto, el Alcalde convoca 4 veces en el año por ejemplo, es decir que si el alcalde quiere “cumplir” puede convocar estas 4 sesiones en un mes es un paradigma” **(Entrevistado N° 2).**

“En la práctica paulatinamente se fue notando desinterés de la gente al no ver resultados inmediatos. De hecho, no sabían que eran un Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas meramente consultivo, como no son resolutivos ellos empezaron a disiparse (...) Desde el municipio se implementó por cumplir con la ley, para cumplir la directriz” **(Entrevistado N° 3).**

“En este momento no le veo mucha relevancia. En este municipio funciona más como un trámite” **(Entrevistado N° 4).**

“No lo veo muy relevante. Veo algunas funciones que están integradas en el Concejo Municipal que ya están representando a sus comunidades. Aprecio dualidad en la finalidad de este tipo de mecanismos” **(Entrevistado N° 7).**

(La relevancia que tiene el Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas) “Para (...) (la comuna) es sólo cumplir con la Ley” **(Entrevistado N° 8).**

Las respuestas otorgadas coinciden con lo planteado por Font y Goma (2000), ya que es en los concejos municipales donde más cuesta encontrar el impacto de sus propuestas en las políticas públicas adoptadas, aunque en los casos de mejor funcionamiento existe, cuando menos, un efecto en la detección compartida de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo.

En este sentido, es importante señalar que las mediciones que, a la fecha se han desarrollado sobre este mecanismo, han puesto su foco en el cumplimiento formal de la instancia, mas no en las dificultades propias de cada organismo, el impacto que han tenido en la gestión de los municipios y/o las características del tejido asociativo local que incide en su implementación.

Adicionalmente, Font (2006) señala que la impresión general es que los resultados son limitados, en parte porque la misma definición de funciones ya lo prevé así: están pensados para ser escuchados, no para influir decisivamente en las políticas, característica que es inherente a su sentido consultivo.

Por otro lado, en muchos casos la relativa frustración que se detecta se debe a la falta de compensación entre un gran esfuerzo que las asociaciones necesitan hacer para mantenerse

activas en los consejos y los escasos resultados reales que estos llegan a producir (2000).

Por esta razón, Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas deben facilitar la participación en asuntos de relevancia local (...) lo que los dirigentes reclaman es participación real, elementos vinculantes y la única manera de lograr esto es cuando efectivamente el llamado de atención o la convocatoria es vinculante. De lo contrario, la participación será nominal y los Consejos fracasarán.

### **Dimensión de análisis: Factores que influyen en la Implementación de los Cabildos Abiertos y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas**

Con las entrevistas también se abordó, como dimensión de análisis, la opinión de los actores municipales en relación a los aspectos o características propias de sus municipios que contribuyen a la participación ciudadana.

Al respecto, los entrevistados señalaron que las historias comunes sobre participación de sus habitantes son un factor que favorece la mancomunidad:

“Yo creo que uno de los aspectos que puede facilitar la participación es la cantidad de problemas que tiene el municipio, si entendemos por problemas graves alcantarillado, vivienda, conectividad, ósea tenemos 3 ó 4 problemas gigantes sin ninguna solución” (**Entrevistado N° 2**).

“En primer lugar, lo que facilita la participación es que existen raíces sociales que son similares y valoradas, con esto apunto a que el municipio se fue estructurando en base a olas migracionales, principalmente del campo a la ciudad” (**Entrevistado N° 5**).

“Lo que favorece es que la gente se conoce mucho unos con otros. Por lo mismo las juntas de vecinos son importantes acá, porque son la vía por la cual la gente busca obtener una solución” (**Entrevistado N° 6**).

“Algo que ayuda es que la población era muy homogénea, la gente estaba toda relacionada con el campo “hablan el mismo idioma”. Esto se está complicando porque están llegando condominios y tienen intereses distintos. Ha ido llegando mucha gente que vive acá pero que en el fondo no es de acá” **(Entrevistado N° 7).**

Paralelamente, se indagó sobre los factores que podrían dificultar la implementación de los Cabildos Abiertos y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas. En este sentido, de acuerdo a los entrevistados de los municipios que tienen más de un 50% de población rural, un aspecto relevante que en su opinión dificulta la organización de la ciudadanía, es el hecho de que en sus municipios la población está dispersa, lo que, sumado a la falta de locomoción constante y expedita, impide a los ciudadanos trasladarse a cualquier punto cuando ellos lo desean:

“El hecho de que sean los habitantes muchos de ellos agrícolas, no tienen disponibilidad de tiempo ni de transporte. No hay como movilizarse, no hay casi transporte colectivo”. “La ruralidad si es un factor, porque la mayoría no tiene vehículo, vive lejos y no tiene locomoción” **(Entrevistado N° 3).**

“Acá somos más (habitantes) rurales que urbanos. Eso influye en el tema de los traslados”. “Hay sectores muy aislados, porque pasa un estero” **(Entrevistado N° 4).**

“La población está dispersa y eso nos dificulta un poco (...) les cuesta mucho llegar, tienen que tomar dos movilizaciones. Acá los recorridos son en la mañana, la tarde y noche. Por tanto, la dispersión nos dificulta que la gente se reúna y pueda tomar acuerdos” **(Entrevistado N° 7).**

“El transporte es pésimo. Incluso para ir a otros municipios. A la gente le cuesta concurrir al municipio. Alguien del sector Peña no pueden

venir. En algunos sectores no hay transporte interno. En días de lluvia, por ejemplo, no tienen como venir porque tendrían que pedir cola o empaparse” (**Entrevistado N° 8**).

La situación expuesta previamente, también es destacada por dos municipios que, si bien son urbanos, su densidad poblacional es menor a 100 personas por kilómetro cuadrado. Sobre el particular, ellos manifiestan que el acceso al municipio se ve dificultado por la dispersión y aislamiento de parte de sus habitantes:

“Ahora lo que la obstaculiza, principalmente es el tema geográfico, podría no ser relevante, pero en nuestro caso es muy importante porque tenemos zonas aisladas que, en cualquier momento del año, corte de caminos o comunicaciones. La radio acá prácticamente no hay, la televisión no se ve en todas partes, hay graves contratiempos, hay zonas que están desconectadas” (**Entrevistado N° 2**)

“Para mí es el acceso y la dispersión geográfica que existe. Acá no hay certeza de transporte público, por tanto, la gente no tiene como movilizarse. Los taxis son muy caros. Por lo mismo se ha adquirido un bus municipal para traer la gente a la ciudad e incluso el municipio se acerca a localidades que están muy alejadas. Los buses son escasos y los recorridos son limitados” (**Entrevistado N° 6**)

Sin embargo, para resolver estas problemáticas, algunas entidades han recurrido al asistencialismo, en el orden de facilitar el traslado de los ciudadanos con un vehículo costado por los propios municipios, tal cual lo señalan los siguientes funcionarios:

“El asistencialismo dificulta, todo se les tiene que hacer. Si no se les va a buscar para una reunión no aparecen. Tienen desidia, no vienen, les da lata. A pesar que hay dificultad con el asistencialismo, lo hacemos parte y tenemos medios para ir a buscar a la gente” (**Entrevistado N° 4**).

“Hemos facilitado buses para que la gente se pueda acerca al municipio, no obstante, la dispersión afecta porque la gente siente que su presencia no es del todo importante” (**Entrevistado N° 6**).

Cabe destacar, que el hecho de proporcionar el traslado de los ciudadanos hacia el municipio no es una obligación, sino, más bien, iniciativas que tienen directa relación con la voluntad política y administrativa de las entidades edilicias.

En efecto, la Constitución Nacional o Ley Orgánica de los Consejos Comunales no otorga nuevos recursos ni obliga a los organismos públicos a proveer espacios ni incentivos para facilitar y favorecer la participación ciudadana.

Por otro lado, con la idea de corroborar si había una relación entre los años de escolaridad de la población y la conformación de los Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, se consultó a los actores municipales si consideraban el nivel educativo de la ciudadanía influía en este aspecto.

De acuerdo a las opiniones recogidas, la educación de los ciudadanos y, en especial, de los dirigentes, es un elemento que incide en la capacidad que tienen para exigir sus derechos y formular propuestas, toda vez que, algunos no visualizan que colectivamente pueden resolver sus problemas individuales. En este sentido los entrevistados, de los municipios indicaron lo siguiente:

“Los años de escolaridad influyen bastante, les cuesta comprender algunos aspectos, pero no es menor el esfuerzo que ellos realizan para que algunos proyectos se ejecuten en su comunidad” (**Entrevistado N° 6**).

“Nosotros tenemos una población con una baja escolaridad y su interés por las instituciones se refleja en el Alcalde. Son personas que están metidas en la producción. El tema político y organizativo no es algo que les motive. La baja escolaridad influye” (**Entrevistado N° 7**).

“La principal herramienta de desarrollo y de participación, pasa por dos pilares básicos. Educación y familia. Si tenemos familias no estructuradas, con vaivenes y problemáticas, dificulta la mejora de la sociedad y por consiguiente la educación y la posibilidad de que las personas conozcan que por medio de la educación pueden llegar a objetivos sociales colectivos. Por eso se debe avanzar en la educación porque muchas veces esta suple las carencias de la familia” **(Entrevistado N° 5).**

“La educación influye de todas maneras. Porque la gente que tiene más educación conoce más del funcionamiento municipal y tiene mayores herramientas para exigir respuestas de la organización. Esta acá es una limitante, la gente acá no reclama. La gente no hace respetar sus derechos. Informar en las organizaciones territoriales sería lo mejor. El programa radial acá es fundamental” **(Entrevistado N° 8).**

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, dos actores municipales, de organismos que tienen su estructura bien planteada, señalan que, si bien el nivel educativo es importante, tiene mayor relevancia la educación cívica de sus habitantes:

“Yo creo que lo que influye es la instrucción cívica, aun cuando no hay término de la educación formal, la educación cívica es fundamental. Por otro lado, el activismo es importante” **(Entrevistado N° 1).**

“Para mí la educación es determinante. La formación de los dirigentes es baja y no tienen capacidad para ejercer las funciones que se les otorga” **(Entrevistado N° 3).**

En este orden de ideas, los actores municipales entrevistados han afirmado que la voluntad política de los Alcaldes, la ruralidad, dispersión y formación cívica de sus habitantes,

son factores que inciden en la implementación de los Cabildos Abiertos y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, como también en otros mecanismos de participación, siendo estos aspectos acentuados por los diversos contextos socioculturales y tejidos asociativos locales, que facilita la particular, extensa y heterogénea geografía de Venezuela.

### **Dimensión de análisis: Sugerencias y Orientaciones Políticas de Cabildos Abiertos y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas**

Para efectos de abordar la siguiente dimensión de análisis, se ha optado por separar las sugerencias destinadas a las entidades gubernamentales, a cargo de fomentar la participación ciudadana, de las orientaciones políticas relativas a mejorar la conformación y funcionamiento de los Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en los municipios de Venezuela.

Así, respecto de las sugerencias destinadas principalmente a la Secretaria de Desarrollo de los Estados, como a la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio del Poder Popular para las Comunas, Presidencia de la República, Vicepresidencia de la Republica, Gobernaciones y Consejos Municipales es importante señalar que el Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas son un mecanismo de participación, como se ha explicado latamente en los capítulos anteriores, de carácter consultivo, el cual no cuenta con incentivos para que la ciudadanía participe, teniendo que depender, en gran medida, tanto de la voluntad política del Alcalde como de la motivación de los habitantes de cada comuna para que pueda operar correctamente.

Bajo esta perspectiva, los actores municipales manifiestan la importancia de que los ciudadanos puedan optar a algún incentivo que motive su participación:

“Otro aspecto es que exista un incentivo, una pequeña dieta, medios para que tengan donde reunirse para que no esté al arbitrio del Alcalde. Se dice que forman parte del municipio, pero no tienen ni donde reunirse”

**(Entrevistado N° 3).**

“Por otro lado, que las personas que participen tengan alguna retribución, la cual no necesariamente debe ser económica, (...) Es gente que trabaja por el resto y lo mismo le impide capacitarse más u obtener beneficios en su tiempo libre.” **(Entrevistado N° 7).**

Por otro lado, si bien puede existir voluntad de la ciudadanía para participar en diversos mecanismos de las entidades gubernamentales, resulta necesaria la disminución de asimetrías de información entre las autoridades y los ciudadanos, por medio de la formación de dirigentes.

En este sentido los entrevistados coinciden respecto de la necesidad de preparar a los dirigentes comunales:

“Para mí la raíz de todos los problemas es, en estas poblaciones chicas, la formación de dirigentes. Es llamativo, la mayoría de las personas que participan no tienen mucha educación. Lo que yo recomendaría es un programa de formación de dirigentes” **(Entrevistado N° 3).**

“Explicar a la gente que es el Cabildo Abierto y Las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, para que sirva. La gente no participa en algo que no entiende” **(Entrevistado N° 4).**

“Empoderando a la gente. Haciendo que entiendan la importancia que tiene el hecho de reunirse y exigir sus derechos. Llegando donde está la gente” **(Entrevistado N° 8).**

“Hay mucha desinformación, por lo mismo haría un equipo multidisciplinario para informar, asesorar a los dirigentes, porque incluso los Concejales del municipio tienen dificultades y desconocen cuáles son sus atribuciones y limitaciones al respecto” **(Entrevistado N° 6).**

De esta forma, es importante avanzar en programas de capacitación orientados a dirigentes sociales, toda vez que la falta de información y de capacidad de comprensión de los

ciudadanos, tal como lo señala Font (2001), es uno de los grandes obstáculos para hacer crecer significativamente su participación en la toma de decisiones colectivas.

Asimismo, es importante que no sean estandarizados, es decir, que cada programa contemple la singularidad y realidad de los habitantes de las diversas comunas del país. Resulta evidente que no es lo mismo crear o aplicar capacitaciones destinadas a dirigentes del Municipio San Joaquín, que para los de San diego, donde el porcentaje de habitantes rurales es de 67% y 100%, respectivamente, y sus intereses y dificultades resultan disimiles.

Es más, esto contradice una de las propuestas de González (2014), por cuanto aumentar el número de dirigentes para constituir una organización social, con el fin de contar con una visión más amplia de los dirigentes sociales, en conjunto con potenciar a los Consejos Comunales como organizaciones territoriales, es una iniciativa apropiada para comunas que no tienen las características de los municipios rurales y de baja densidad del presente estudio, como de tantos otros en el país.

Dicha recomendación se realiza en el contexto de municipios urbanos y densamente poblados, por lo que es una recomendación extrapolable a otros casos.

Así, como lo señalan Font y Blanco (2006), la representatividad y pluralismo pueden ser muy variables según la riqueza del tejido asociativo local y los reglamentos existentes para seleccionar qué entidades pueden estar presentes en los consejos y en qué proporciones su representatividad será mayor cuando haya en el municipio un tejido asociativo más amplio, con muchos miembros y una fuerte vida de las entidades, y su pluralismo será mayor cuando puedan estar representadas todas las entidades, o cuando las reglas de elección de las entidades participantes sean claras y democráticas.

En general, sin embargo, nos atreveríamos a decir que su representatividad suele ser bastante mejorable, a pesar de ser bastante plurales en su composición. Por lo anterior, es imprescindible que este tipo de iniciativas sean flexibles respecto de los contextos propios de cada localidad.

Ahora bien, respecto de las orientaciones políticas, es importante comprender que, específicamente respecto de los Cabildos Abiertos y Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, Font (2001) señala que dependerá de la voluntad política que sea un espacio puramente procedimental, con cuya creación algunos creen haber culminado ya las aspiraciones participativas de la población, mientras en otros casos pueden hacer propuestas operativas, que sean escuchadas y que obtengan respuesta pública por parte del gobierno municipal, por ello concientizar a las autoridades políticas, respecto de las virtudes de un Gobierno Participativo, es fundamental para que los mecanismos de participación ciudadana no solo se apliquen para cumplir con la normativa vigente.

Al respecto, los actores municipales señalaron:

“Yo creo que hay que creerse el cuento de que los vecinos pueden aportar en la co-construcción. Perder el miedo a la participación, escuchar a los vecinos” **(Entrevistado N° 1).**

“Insistiría en que la realidad de los municipios, la población, geografía, demografía, realidades de la gente son muy diferentes en el país. Por tanto, la legislación debe ser flexible para que en todo el país se pueda plantear esta iniciativa en base a la realidad de cada municipio. La legislación se debe acomodar de tal forma que responda a la realidad de las comunidades (...)

Brindar mayor libertad para que las respectivas comunidades puedan organizarse de distintas maneras” **(Entrevistado N° 7).**

“Generar herramientas procesos o métodos de trabajo que permitan, por un lado, que las personas tengan un mayor compromiso ciudadano porque la participación colectiva genera otras visiones, aperturas y en definitiva las personas en contacto con su organización, se hacen más conscientes de lo que ocurre en su realidad. Hay que generar mayor conciencia humana respecto de la convivencia, de que el otro es tan importante como

uno, por eso se debe cultivar estos valores en la sociedad, para hacer una sociedad más considerada entre nosotros” (**Entrevistado N° 5**).

“Creo que fomentaría la voluntad política” (**Entrevistado N° 6**).

En este orden de ideas, la participación ciudadana no debe ser concebida por la autoridad, del organismo público más próximo a las personas, en la asistencia a reuniones genéricamente consultivas, los ciudadanos pueden y deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y evaluación de las mismas, en caso contrario, la experiencia de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en Venezuela se verá reducida a un espacio participativo meramente instrumental y con un escaso impacto en la gestión local, el cual, paulatinamente, reflejara su incapacidad para ser un mecanismo de participación útil para las necesidades que enfrentan los municipios en el siglo XXI.

Por lo previamente expuesto, sería conveniente que la presidencia de la republica expusiera al Poder Legislativo los inconvenientes que han tenido los municipios del país implementando los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, con especial atención en que, como componente fundamental de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela sobre Participación Ciudadana, no ha tenido el éxito esperado como remplazo de los Consejos Comunales, particularmente, por los diversos contextos socioculturales de los municipios en Venezuela, que dificultan su correcta ejecución.

En consecuencia, se recomienda avanzar desde un consejo consultivo a uno deliberativo, para que los ciudadanos participen en el proceso de formulación de prioridades, adopción de políticas y evaluación de las mismas (Font, 2001), en caso contrario, la experiencia de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas para los municipios se verá minimizada a un instancia meramente instrumental y con un escaso impacto en la gestión local, el cual, paulatinamente, reflejara su incapacidad para ser un mecanismo de participación útil para las necesidades que enfrentan los municipios en el siglo XXI.

## **Fuentes del Conocimiento Jurídico**

### **Principios de Participación**

Principios de la participación Preámbulo CRBV: "... con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica..."

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

**Artículo 350.** El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.

### **La participación como principio**

Definición del Gobierno: Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Principios que deben regir el gobierno del Distrito Capital: Artículo 18. (...) Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.

**Artículo 84.** Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y

participativo (...).

**Artículo 86.** Toda persona tiene derecho a la seguridad social (...) El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas.

**Artículo 102.** La educación es un derecho humano (...) La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social...

**Artículo 118.** Se reconoce el derecho de los trabajadores y trabajadoras, así como de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas. Estas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley.

**Artículo 128.** El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana.

**Artículo 141.** La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación...

**Artículo 171.** Cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos. La ley orgánica que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano...

**Artículo 173.** El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que

determine la ley. (...). Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de proveer a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

**Artículo 294.** Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; ...

**Artículo 299.** El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela... El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional... garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.

**Artículo 211.** La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes... los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea Nacional. II.

## **Mecanismos de Participación**

### **Reconocimiento de la participación como derecho**

**Artículo 62.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

**Artículo 63.** El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas.

**Artículo 66.** Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.

**Artículo 67.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. ... Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas.

**Artículo 119.** El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley.

**Artículo 123.** Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable.

**Artículo 125.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

### **Responsabilidades del Estado en las que se plantea la co-responsabilidad ciudadana / participación como deber**

**Artículo 55.** Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de

los órganos de seguridad ciudadana... La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial. (...)

**Artículo 62.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. (...) Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

**Artículo 79.** Los jóvenes y las jóvenes tienen el derecho y el deber de ser sujetos activos del proceso de desarrollo. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, creará oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta y, en particular, para la capacitación y el acceso al primer empleo, de conformidad con la ley.

**Artículo 80.** El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida...

**Artículo 81.** Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, le garantizará el respeto a su dignidad humana,...

**Artículo 83.** La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida... Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa.

**Artículo 84.** Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad,

universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

**Artículo 102.** La educación es un derecho humano (...) El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley.

**Artículo 127.** El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica... Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley. (Capítulo indígenas - ¿solo ellos?)

**Artículo 132.** Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social.

Debe colaborar en el restablecimiento de la vigencia de la Constitución: Artículo 333. Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella. En tal eventualidad, todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

## **Espacios/instancias en los que se plantea la participación**

**Artículo 70.** Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

### **Sección Segunda: Del Referendo Popular**

**Artículo 71.** Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral. También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten.

**Artículo 72.** Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

**Artículo 73.** Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya

concurrido el veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

**Artículo 74.** Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

### **En los órganos del Poder Público**

A niveles local y municipal **Artículo 168.** Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

**Artículo 178.** Son de la competencia del Municipio: ..., la promoción de la participación, y el mejoramiento, (...) **Artículo 187.** Corresponde a la Asamblea Nacional: (...) 4. Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia. (...)

**Artículo 182.** Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.

**Artículo 185.** El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

En el sistema de Justicia (**Art. 253**) **Artículo 255.** La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces o juezas. Los jueces o juezas sólo podrán ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley.

**Artículo 296.** El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano.

En la selección de jueces, jueces de paz y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (**Arts. 255 y 264**) **Artículo 270.** El Comité de Postulaciones Judiciales es un órgano asesor del Poder Ciudadano para la selección de los candidatos o candidatas a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, asesorará a los colegios electorales judiciales

para la elección de los jueces o juezas de la jurisdicción disciplinaria. El Comité de Postulaciones Judiciales estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad de conformidad con lo que establezca la ley.

**Artículo 279.** El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional.

**Artículo 295.** El Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral, estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley.

**Artículo 341.** Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente: 1.La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas....

**Artículo 342.** La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional. La iniciativa de la Reforma de esta Constitución podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante... un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.

**Artículo 347.** El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

**Artículo 348.** La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla (...) el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral.

## **Cualificación de la participación (en qué etapas del proceso se participa)**

**Artículo 62.** Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

**Artículo 84.** Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

**Artículo 123.** Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable.

**Artículo 168.** Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

**Artículo 184.** La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.  
(...)
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

En el sistema de Justicia (**art. 253**) **Artículo 255**. La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces o juezas. Los jueces o juezas sólo podrán ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley.

**Artículo 296**. El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano.

En la selección de jueces, jueces de paz y magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (**Arts.255 y 264**) **Artículo 270**. El Comité de Postulaciones Judiciales es un órgano asesor del Poder Ciudadano para la selección de los candidatos o candidatas a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, asesorará a los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces o juezas de la jurisdicción disciplinaria. El Comité de Postulaciones Judiciales estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad de conformidad con lo que establezca la ley.

**Artículo 279**. El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional.

**Artículo 295**. El Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral, estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley.

### **Consejos Comunales**

#### **Antecedentes**

La relación más inmediata se encuentra en la Constitución de la República Bolivariana

de Venezuela, antes de ser sancionada la Ley de los Consejos Comunales y la reforma de la Ley del Poder Público Municipal, ya habían sido reformadas la Ley del fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES y la Ley de asignaciones Económicas Especiales LAEE, con la finalidad de adecuarlas al propósito fundamental de la participación ciudadana y transferencia de poder al pueblo. En efecto, la reforma de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) del 22 de marzo de 2006, persigue promover la descentralización, la solidaridad inter-territorial y el desarrollo de los estados, de los Municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales. Esta reforma implicó la derogatoria y modificación de varios artículos a fin de incorporar la figura de los Consejos Comunales, avance de gran importancia para la participación protagónica del pueblo en la gestión pública.

La Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y Municipios y el Distrito Metropolitano (LAEE) cuya reforma incluyó el cambio de nombre por la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas, derivadas de Minas e Hidrocarburos, constituyen un importante antecedente de los Consejos Comunales.

Los consejos de economía social, promovidos desde el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), como antecedentes de los consejos comunales, igualmente. Creemos que la relación más inmediata se encuentra en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, impulsada por el valor protagónico de la participación ciudadana y la corresponsabilidad que la identifican, esta idea se fortalece a través de distintos artículos; tales como el **artículo 62**, que prevé la participación popular en la gestión gubernamental; **el artículo 70**, que determina las diferentes formas de participación ciudadana; y **los artículos 166, 182 y 185**, los cuales prevén la creación de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública y el Consejo Federal de Gobierno, respectivamente. En el año 2002, es aprobada la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, reformada en el año 2006, la cual precisa que el Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de la planificación integral del municipio y de diseñar el plan municipal de desarrollo y

demás planes municipales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación. Esta ley concibe a los Consejos Locales de Planificación Pública, como instancias de integración del ciudadano al proceso de planificación de las políticas y programas municipales, además, dicha ley, como un componente de base de los Consejos Locales de Planificación Pública, por primera vez menciona a los consejos comunales, los cuales deben responder a la naturaleza propia del municipio y convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como también viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública.

Luego, en el año 2005 es dictada la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, importante antecedente de esta original forma de participación ciudadana, en cuyo articulado se encuentran novedosos mecanismos formales para la participación ciudadana; entre los cuales se destacan el pre- supuesto participativo, la contraloría social y los medios de comunicación alternativos, ratificándose la responsabilidad del Alcalde en su carácter de Presidente del Consejo Local de Planificación Pública, de promover la conformación de los consejos comunales para garantizar la participación ciudadana. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal le dedica un título especial –Título VI- a la participación protagónica en la gestión local, en este sentido las autoridades del municipio deben promover, garantizar y apoyar la participación de los ciudadanos en la gestión pública, así como facilitar las formas, medios y procedimientos para que este derecho se materialice de manera efectiva, suficiente y oportuna para lograr su completo desarrollo y consolidación, tanto individual como colectivo.

Los medios de participación serán desarrollados de acuerdo a la realidad y condiciones de cada Municipio, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes, así los municipios y demás entidades locales están obligadas a favorecer la constitución y desarrollo de las diversas formas de organización de la sociedad, destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Aun cuando expresamente la Ley in comento no contempla la figura de los consejos comunales, sin embargo, podrían éstos ser incorporados como una forma

organizacional de los ciudadanos en la búsqueda de su bienestar. Todo este desarrollo legislativo constituye un antecedente importante de los consejos comunales.

También se podría considerar como antecedente de esta figura al proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular, cuya discusión se inicia en la Asamblea Nacional el 29 de noviembre de 2001, luego a los cinco años recibe la segunda discusión el día 25 de julio de 2006, quedando el proyecto aún sin sancionar.

Así mismo, es importante destacar como antecedente de esta forma de participación el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, de 13 de noviembre de 2001, dictado por el Presidente de la República, en virtud de Habilidad legislativa por la Asamblea Nacional de fecha 13 de noviembre de 2000, en el cual se concibe la participación social como el derecho que tienen los sectores sociales de estar debidamente informados, de elaborar propuestas, de identificar prioridades y de recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación, (Art. 58); se insta a los órganos y entes de la Administración Pública a promover la participación ciudadana, (Art. 59). Le confiere a los Consejos estadales y municipales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas el deber de asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento de los Planes de Desarrollo y los programas y acciones que se ejecuten en las correspondientes entidades estadales y locales (**Arts. 25 y 27**).

### **Los Consejos Comunales en el marco jurídico-positivo venezolano.**

En nuestra Constitución de 1999, no se prevé expresamente la figura de los consejos comunales, sin embargo, se concibe la participación ciudadana como principio fundamental, y en el capítulo referido a los derechos políticos, se le confiere a todos los ciudadanos el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, siendo su participación en la formación, ejecución y control de la gestión pública, el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo; constituyendo un deber del Estado facilitar las condiciones más favorables para su práctica. Igualmente, es consagrada la asamblea de ciudadanos, como un medio de participación, cuyas decisiones tendrán un carácter vinculante.

La Ley de Los Consejos Comunales, del 10 de abril de 2006, define a los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos, que le 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.

La ley in comento, tiene como objetivo crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales; y su relación con los órganos del Estado en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. A través de este instrumento legal se desarrolla la figura de las asambleas de ciudadanos, máxima instancia de decisión del consejo comunal, la cual estará integrada por habitantes de la comunidad mayores de quince años, instancia sin la cual sería imposible la existencia de esta novedosa figura.

### **Principios rectores de los Consejos Comunales**

La ley en referencia, acogiendo los principios consagrados en el Texto Constitucional de 1999, incorpora para la organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales, los principios de:

- a. Corresponsabilidad: que viene a configurar un compromiso compartido entre la ciudadanía y el Estado, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas.
- b. Cooperación, la contribución por parte de la comunidad a la generación de políticas públicas.
- c. Solidaridad, que se traduce en el apoyo por parte de la comunidad en la solución de problemas.
- d. Transparencia y honestidad, representadas por la claridad en la rendición de cuentas.
- e. Rendición de cuentas, a través de elaboración y presentación de informes y registros contables fidedignos y oportunos.
- f. Eficacia y eficiencia, su acción sea efectiva, y su funcionamiento ajustado a políticas, estrategias, metas y objetivos.

- g. Responsabilidad social, el carácter relevante del compromiso moral asumido, en el desempeño de las actividades asignadas por la asamblea de ciudadanos. Control social, la vigilancia de la ejecución del proyecto y el manejo de los recursos económicos.
- h. Equidad; justicia e igualdad social y de género, que se traduce en el respeto de los deberes y derechos de los miembros del consejo comunal, sin distinción de raza, credo, color, etnia, sexo o edad.

### **Los Consejos Comunales en el Derecho Comparado**

La figura de los consejos comunales como mecanismo de participación ciudadana constituye una corriente que se ha expandido en Latinoamérica como es el caso de Chile, Perú, Brasil y Colombia, con sus consejos comunales de gobierno; Cuba, con el consejo popular. También en Europa se ha fomentado esta forma de participación ciudadana., destacándose España, Francia y Rusia.

Ya entrado el año 1989, en Porto Alegre, Santo André y Sao Paulo, -en Brasil-, se ha incorporado a la ciudadanía en la toma de decisiones referentes a la asignación de los recursos públicos municipales, demostrando un desarrollo elevado de la autogestión y corresponsabilidad en las labores de gobierno, a través de las figuras de los presupuestos participativos.

Por su parte en Cuba, con la Ley N° 91 de los Consejos Populares del año 2000, que regula el marco jurídico de los Consejos Populares, los cuales son concebidos como órganos locales de carácter representativo, conformando así la estructura del poder popular, siendo la participación de la comunidad la vía fundamental para realizar su labor, debiendo el presidente del Consejo Popular mantener relaciones directas con la administración municipal.

Es también importante destacar la experiencia colombiana, con los consejos comunales de gobierno, considerados como una herramienta gubernamental, intrínsecamente unida al estilo de administración de la cosa pública, incluidos dentro del plan de desarrollo, facilitando la coordinación e integración de los gobiernos en los ámbitos nacionales, departamentales y locales, permitiendo así un permanente y sincero diálogo entre funcionarios y ciudadanos para

conocer necesidades comunitarias, limitaciones presupuestarias y buscar alternativas de solución a los diferentes problemas, generando así un alto compromiso de los funcionarios con la comunidad.

A comienzos del año 1990, como antecedentes de la figura de los consejos comunales, en Córdoba –España-, los gobiernos de tendencias centroizquierdistas, sentaron las bases para que la ciudadanía elaborara sus propios presupuestos participativos, generándose una gran capacidad de movilización en el gobierno vecinal con el fomento de la realización de asambleas de barrios, en las que se discuten los presupuestos participativos.

Igualmente, se establece la figura de los consejos comunales como una expresión revolucionaria en Francia y en Rusia, la cual podríamos asimilar a la experiencia reciente vivida en Venezuela, con los gabinetes móviles, impulsados desde la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, a fin de respaldar y recolectar las propuestas de los consejos comunales, antes y después de aprobarse la ley sobre la materia. Por su parte, la Asamblea Nacional venezolana, aun cuando esta figura no se concibe ni en la Constitución ni en el Reglamento interno del Parlamento Nacional, ha procurado esta práctica con la ejecución de la propuesta del Parlamentarismo Social, pretendiendo incorporar esta modalidad de participación popular en la función legislativa, fundamentándola en el protagonismo del pueblo.

## **CAPITULO IV RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Resultados**

En síntesis, los actores municipales reconocen la importancia que tiene la participación ciudadana en la gestión de los entes edilicios, mas no hay una opinión común respecto de la utilidad del Cabildo Abierto y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

Las experiencias en la implementación y funcionamiento han sido diversas. Hay entidades que tienen conformado el consejo consultivo y han tenido una buena acogida de la ciudadanía, otros, en cambio, ni siquiera han podido implementar el mecanismo al no existir interesados u organizaciones sociales suficientes.

Por esta razón, la visión sobre el Cabildo Abierto y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas es en muchos casos contrapuesta. Hay quienes consideran que como mecanismo no tiene ninguna utilidad para el municipio, como también otros que lo conciben como un nicho importante para oír los intereses y dificultades de la gente.

Ahora bien, las diferentes opiniones se explican en parte por las diversas realidades de cada municipio. En aquellas donde hay una mayor cantidad de habitantes urbanos resulta más sencillo poder convocar a las personas, en cambio, en aquellas comunidades rurales y/o con una población dispersa, se presentan dificultades para que los interesados puedan concurrir al municipio, toda vez que no existen medios de transporte expeditos o constantes que faciliten su ida.

Por ello, el contexto particular de cada municipio es vital para comprender como se manifiesta y materializa la participación ciudadana en cada una de ellas, toda vez que no existe un mecanismo de participación que sea ideal y transversal para cada servicio público.

A mayor abundamiento, en los municipios donde predominan habitantes rurales el contacto que tiene la gente con las autoridades es informal, pero directo, las soluciones a sus problemáticas no las plantean de forma colectiva mediante una organización social, sino que

directamente por medio de una audiencia en el municipio o cuando el Alcalde acude a alguna actividad vecinal. Lo anterior es una ventaja, pero también supone riesgos de captura o clientelismo de parte de las autoridades locales con determinados vecinos que, a su vez, son potenciales votantes.

De acuerdo con lo anterior, concebir mecanismos de participación ciudadana de carácter transversal en el país, en principio, resulta erróneo, más aún si no se ponderan aspectos como la riqueza del tejido asociativo local, características territoriales, demográficas y sociales, entre otras.

Paralelamente, la educación cívica como la preparación de los dirigentes, son aristas que deben ser abordadas por los organismos públicos encargados de velar y monitorear el cumplimiento de la normativa. Por esta razón, avanzar en programas destinados a los dirigentes es fundamental, siempre y cuando se aborden temáticas diferenciadas por grupos de municipalidades, es decir, distinguiendo los contextos y realidades de las diversas comunidades del país, comenzando por aquellas localidades donde el mecanismo no se ha conformado o donde el tejido asociativo local es menor, con la finalidad de disminuir las brechas existentes entre las distintas comunas del país en materia de participación.

Lo anterior, por cuanto, como lo plantea Font y Goma (2000), el principal aporte que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana a las democracias representativas está en añadir legitimidad a las decisiones públicas, pero sus efectos serán limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos políticos, con escasa representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

Por último, de las entrevistas sostenidas con los actores municipales, se concluyó que una problemática sustancial de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas es el hecho de no contar con incentivos para que los dirigentes participen. En efecto, su implementación y correcta operación depende, en gran medida, de la voluntad política de los Alcaldes para convocar y otorgar facilidades para que los dirigentes se puedan reunir.

En este orden de ideas, es recomendable que el Estado visibilice este mecanismo y fomente la demanda de participación de los dirigentes por medio de incentivos, con el fin de disminuir las asimetrías de poder, de tal manera que los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas no estén supeditados a la voluntad unilateral de los Alcaldes o de los Consejos Comunales, pues, tal como señala Font (2001), será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su preciado tiempo para nada.

Asimismo, se debe avanzar en visualizar este espacio participativo, más allá de los actuales participantes e interesados, en conjunto con flexibilizar sus espacios de acción, en caso contrario, el mecanismo generará frustración y una sensación de inutilidad, por el hecho de tener objetivos muy limitados y un carácter de mera consulta.

En consecuencia, los Alcaldes deben ser los gestores de un cambio hacia una cultura más participativa, buscando reforzar el sector asociativo de sus comunidades y una mayor contribución del ciudadano no organizado, toda vez que la baja participación no se puede atribuir exclusivamente a una problemática de la población, dado que las autoridades deben asumir un rol preponderante como ejes de la participación ciudadana en sus territorios, con la finalidad de reforzar la legitimidad de las decisiones, favorecer su aceptación social e incluso movilizar recursos desde diferentes frentes para generar respuestas coordinadas (Raya Lozano, Espadas, & Aboussi, 2013).

## Conclusiones

En el contexto sociopolítico actual, los gobiernos participativos se posicionan como una adecuada estrategia para dar respuestas a problemas colectivos cada vez más complejos, favoreciendo el consenso social que contribuye a mejorar los diagnósticos, reforzar la legitimidad de las decisiones e incluso movilizar recursos desde diferentes frentes para generar respuestas.

En este sentido, los Con Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas se sitúan como un mecanismo de participación que contribuye a profundizar y fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y, en este caso, con los municipios, permitiendo que organizaciones sociales participen activamente en los procesos de consulta asociados a la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas.

Como mecanismo, reemplazó al Consejos Económicos y Sociales, implementados en la década de los 80 y 90, tuvo exiguos resultados, toda vez que el escaso conocimiento por parte de la ciudadanía repercutió en una baja implementación y una limitada representatividad de las organizaciones sociales de los municipios.

Con la promulgación de la Constitución de 1999, Ley de los Consejos Comunales y la Ley Orgánica de las Comunas, que establecen la participación ciudadana en la Gestión Pública, con las cuales se pretendió subsanar las problemáticas observadas y latamente comentadas durante la discusión de la nueva normativa en el parlamento, fomentando y dictaminando la implementación de un Consejo Comunal en cada sector poblacional en cada municipio del país.

Sin embargo, tras la promulgación de la Constitución y las Leyes, las dificultades observadas en la implementación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

Ahora bien, con el objeto de dilucidar qué es lo que sucede en estos municipios, es decir, conocer cuáles son los factores que facilitan y/o dificultan la implementación de los Cabildos

Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, analizando los elementos que pueden contribuir a un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones de política pública a nivel local, es que el estudio develó, inicialmente, por medio de las bases de datos recabadas, que existe una asociación entre la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, el número de habitantes rurales de cada municipio y la implementación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

Efectivamente, al dividir las regiones de Venezuela en Norte, Sur, Centro, Este y Oeste, , se advierte que el número de Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas implementados disminuye a medida que se avanza hacia el sur del país, situación que coincide, por ejemplo, con el hecho de que la zona, en promedio, la menor densidad poblacional por kilómetro cuadrado.

Por otro lado, los resultados también evidencian que entre mayor es el número de habitantes rurales presentes en la comunidad, menor es la conformación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas. De esta forma, se verificó que la implementación del mecanismo, en aquellas comunidades con una población rural de no más de un 10%, es de un 88,1%. Por el contrario, en aquellos casos donde la población rural es superior al 80% y 90%, la conformación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas es de un 33,3% y 40,7%, respectivamente.

En relación a los mencionados hallazgos, los actores municipales entrevistados comenzaron reconociendo que la participación ciudadana es importante en la gestión de los organismos públicos, empero, no coinciden en su visión sobre la utilidad que tiene el Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas para los municipios. Algunos, lo conciben como una positiva herramienta para escuchar los intereses y problemáticas de los habitantes de la población, en tanto, otros, consideran que su aporte es escaso o nulo.

Sin perjuicio de lo anterior, los entrevistados manifestaron que, a la hora de implementar el mecanismo, la densidad poblacional por kilómetro cuadrado y el número de habitantes rurales de la comunidad, son factores que propician una alta dispersión de su población y, por

tanto, una insuficiente e intermitente movilidad, dificultando a sus habitantes el traslado dentro del municipio y, por consiguiente, sus posibilidades de encuentro y reunión.

Algunos organismos, para resolver estas problemáticas, han facilitado el traslado de los dirigentes por medio de buses costeados por los propios entes edilicios, sin que exista una obligación normativa al respecto o recursos que la Ley les haya otorgado a los municipios para tales efectos, de manera que, la mencionada asistencia, nace de la exclusiva voluntad política de los Alcaldes. Así, es dable suponer que si se estimula o se entregan herramientas para que la gente participe, en aquellos municipios donde no se ha conformado el Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, podría existir un mayor interés de la población y una eventual implementación del mecanismo.

Sobre este último punto, y de acuerdo a las opiniones recogidas, la voluntad política de los Alcaldes es un factor significativo a la hora de implementar el mecanismo. Para ellos, es la iniciativa de la autoridad la que determinará en gran medida la conformación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

Por otro lado, los actores municipales, manifestaron que la formación cívica de los dirigentes sociales es un aspecto relevante a considerar, ya que incide en su capacidad para exigir derechos y formular propuestas, repercutiendo tanto en la conformación del mecanismo como en su operación.

En este orden de ideas, el estudio develo que la densidad poblacional, el número de habitantes rurales, la voluntad política de la autoridad y la formación cívica de sus dirigentes sociales, son factores que, ciertamente, influyen en la implementación de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, como también en la de otros mecanismos de participación.

En consecuencia, es sensato considerar que, en razón de las características inherentes a cada territorio, la ley no podrá conseguir un cambio cultural en los ciudadanos que las habitan, como tampoco que se implementen determinados mecanismos de participación en ciertas localidades.

Además, es importante tener en consideración que, en aquellos municipios donde predominan los habitantes rurales y el mecanismo no se encuentra implementado, se observó que la manera en que el organismo se relaciona con los ciudadanos es distinta a la de comunidades urbanas. En efecto, al existir un débil tejido asociativo local, los ciudadanos prefieren establecer un contacto sin una organización social como intermediario frente al Alcalde, optando por solicitar una audiencia para hablar directamente con la autoridad.

Ahora bien, a la luz de los resultados del estudio, se recomienda el avance en optimizar la formación cívica de los dirigentes sociales, toda vez que su falta de preparación e información, en palabras de los propios actores municipales, son grandes barreras para hacer crecer significativamente su participación en la toma de decisiones colectivas. Así, en la medida que los dirigentes sociales se empoderen de sus derechos, necesariamente contrarrestarán la voluntad política del Alcalde para implementar, convocar y operar adecuadamente el Cabildo Abierto y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

Adicionalmente, se sugiere que una eventual capacitación no sea en razón de cursos estandarizados, es decir, que cada programa contemple la singularidad y realidad de los habitantes de las comunidades en donde se puedan dictar. Resulta evidente, en virtud de los hallazgos, que no se puede capacitar a dirigentes sociales de comunas urbanas y céntricas, como San Joaquín, de igual forma que aquellos que viven en algunas localidades rurales y apartadas, como Miranda y Bejuma, en razón de que sus necesidades, intereses y dificultades resultan disímiles.

Por cierto, se propone a los municipios que ponga en conocimiento al Poder Legislativo, respecto de los inconvenientes que han tenido los municipios del país implementando los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, recomendando avanzar desde un consejo de tipo consultivo a uno de carácter deliberativo, tal como se ha verificado que sucede en algunos gobiernos locales británicos, para que sean los propios ciudadanos quienes eventualmente también se involucren y participen en el proceso de formulación de prioridades, adopción de políticas y evaluación de las mismas. En caso contrario, la experiencia de los

Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en Venezuela se verá reducida a un espacio participativo obligatorio para los entes edilicios, meramente instrumental y con un escaso impacto en la gestión local.

Sea cual sea la opción, tanto de los Consejos Comunales como del Municipio, se recomienda que se efectúen actividades habituales de evaluación de la política pública de participación ciudadana, al menos cada 2 años, considerando y diferenciando, para efectos de medir los avances y logros en la materia, las distintas realidades y contextos socioculturales, como las que se han expresado a lo largo del presente estudio, sin perjuicio de que, otros actores neutros en torno al fenómeno de estudio, como los medios de comunicación y los académicos, indaguen y expresen su opinión sobre el impacto de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en la gestión de los municipios del país.

Por último, en relación a futuras líneas de investigación, se sugiere efectuar estudios sobre la implementación y operación de mecanismos participación ciudadana específicamente en la zona sur del país, con el fin de verificar en terrero cómo influye su geografía y composición demográfica, en las diversas instancias de participación que brindan las instituciones públicas.

A su vez, se sugiere estudiar cuál ha sido la experiencia, de los organismos de la Administración central, implementando y operando sus Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas.

## **Recomendaciones**

Vistas las conclusiones a las que condujo el análisis de la participación ciudadana a través de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas en el control de la gestión municipal se pueden emitir las siguientes recomendaciones:

Primero, los ciudadanos y ciudadanas tienen la urgente necesidad de organizarse y conocer el basamento legal que los faculta para ejercer los mecanismos de participación ciudadana que les permite incorporarse de inmediato y con bases sólidas a la participación ciudadana en la toma de decisiones, sin distinción de raza, religión, posición social, formación académica, tendencia político - partidista, entre otros.

Del mismo modo, se sugiere la formación tanto de los líderes que ejercen el Poder Público Municipal como de los miembros de los Consejos Comunales que pudieran interactuar con los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de su deber — derecho de participar en el control de la gestión municipal a través de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas y que permitan el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a efectuar acciones de control de planificación y control en la gestión municipal.

De igual manera, los institutos educativos de todos los niveles deben incorporar en sus programas educativos el contenido referido a la participación ciudadana, y con ello, difundir y darle la importancia que tiene este tema, hasta ahora poco conocido entre los ciudadanos y ciudadanas de los distintos Municipios del país.

De este modo, se encamina a la sociedad en el cumplimiento de lo establecido en el marco jurídico venezolano que pretende incorporar a la ciudadanía en la formulación y control de la gestión pública con la participación sistemática, objetiva y voluntaria de la población para velar por la eficiencia, eficacia y economía de la gestión.

En este orden de ideas, se recomienda incorporar a los bachilleres universitarios de las distintas áreas del conocimiento a ejecutar su labor social en la educación y promoción de la participación ciudadana, en los diferentes sectores de la sociedad, esto a su vez, contribuye a darle cumplimiento a la Ley del Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior.

Segundo, los líderes que ejercen el Poder Público Municipal deben revisar y seleccionar las acciones y los medios informativos que más y mejor lleguen a la ciudadanía, y que permitan tener mayor alcance, efectividad, eficiencia y oportunidad para que toda los habitantes de los Municipios, participen activamente en la definición, ejecución, control y evaluación de la gestión pública y de sus resultados y brindar las condiciones óptimas para que de una u otra forma todos los ciudadanos y ciudadanas se conviertan en planificadores y garantes en la captación, aplicación e inversión de los recursos asignados y gestionados en sus municipios.

Tercero, para garantizar y motivar a la sociedad el ejercicio de su deber - derecho de participación en el espacio primario llamado Municipio, los líderes que ejercen el Poder Público Municipal tienen la urgente obligación de incorporar en todas sus actuaciones a 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.

Cuarto, los líderes que ejercen el Poder Público Municipal tiene que diseñar programas, actividades y acciones reales, palpables y efectivas sobre la base de las actuaciones ejercidas por la ciudadanía y divulgarlas oportuna y objetivamente, de manera que la población comience a tener confianza y con ello se involucre activamente en el proceso de planificación, ejecución y control de la gestión municipal.

Quinto, la administración Municipal tiene que diversificar los mecanismos usados en la recepción, trámite y respuesta a las necesidades manifestadas a través de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas por la ciudadanía, al tiempo que tiene la obligación de garantizar a la población acciones contundentes, físicas y notorias del control ejercido por la ciudadanía. Igualmente, se sugiere en cuanto sea posible, simplificar los trámites administrativos, las cargas burocráticas y definir claramente las líneas de acción utilizando un lenguaje sencillo que permitan de manera más expedita la labor de la gestión municipal por parte de la ciudadanía.

Finalmente, convencidos que la participación ciudadana en el control de la gestión municipal a través de los Cabildos Abiertos y las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas es el

medio necesario para elevar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, se exhorta a los administradores a promover y brindar las condiciones mínimas de participación ciudadana en el control de la gestión municipal y a los administrados a interesarse e involucrarse más por los asuntos públicos que en definitiva marcan la vida social del Municipio.

En este sentido, los gremios profesionales, pudieran contribuir motivando a sus agremiados para que ejerzan labor social en la formación de los ciudadanos y ciudadanas deseosos de ejercer su deber — derecho de participar en la gestión municipal y que carecen del conocimiento requerido para abordarla, del mismo modo, es un deber y un derecho que estos profesionales como ciudadanos venezolanos tienen para ejercer la participación ciudadana.

## Referencias bibliográficas

1. ARIAS, F. (2006). **Guía para elaborar proyectos de investigación**. Bogotá: Trillas.
2. BRESSER PEREIRA, CARLOS Y CUNILL, NURIA (1998). Entre el Estado y el Mercado: Lo público no Estatal. En: **Lo público no estatal en la Reforma del Estado**. Clad, Ediciones Paidós, Caracas, Venezuela.
3. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial de la República, N° 5.453 Extraordinario de 24/03/2000.
4. Constitución de la República de Venezuela (1961). Gaceta Oficial N° 662 extraordinario de 23-01-1961.
5. Flores, R. (2009). Una Introducción a las Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Santiago de Chile: Ediciones UC.
6. Font, J. (2001). Participación Ciudadana: Una panorámica de nuevos mecanismos participativos. Barcelona: Fundación Rafael Campalans.
7. Font, J., & Blanco, I. (2006). Experiencias de Participación Ciudadana Polis, La Ciudad Participativa Participar en los Municipios: ¿Quién?,¿Cómo? y ¿Por qué? Barcelona, España: Policrom.
8. Font, J., & Blanco, I. (2006). Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?
9. Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2000). *Mecanismos de Participación en la toma de decisiones locales, una visión panorámica*. Caracas: XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Obtenido de Centro.
10. FLEURY, SONIA (2004). Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. En: **Revista Instituciones y Desarrollo**. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
11. Gonzales Espinoza, P. A. (2014). Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública ¿impulso a la participación o ilusión normativa? Santiago de Chile
12. HERNÁNDEZ Y OTROS (2006). **Metodología de la Investigación**. 4ta Edición. Caracas Mc Graw Hill.
13. Ley de los Consejos Comunales (2006). Gaceta Oficial de la República. N°5.806 Extraordinario de 10/04/2006.
14. Ley de Consejos Locales de Planificación Pública. (2006) Gaceta oficial de la República

N° 38.591 de 26/12/2006.

15. Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) Gaceta oficial de la República N° 38.204 Extraordinario de 08/06/2005.
16. Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación. (2001) Gaceta oficial de la República N° 5.554 Extraordinaria de 13/11/2001.
17. Ley Habilitante. (2000) Gaceta oficial de la República N° 37.076 del 13/11/2000
18. MADDOERY, OSCAR (2001). Actores territoriales y política de desarrollo endógeno. En: Revista **APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental**. N° 18 - Desarrollo Local, Primavera, Buenos Aires, Argentina.
19. PIPITONE, UGO. **Siete argumentos (sin una teoría) para salir del subdesarrollo**. En formato electrónico: [http://www.cide.edu/investigadores/ugo.pipitone/siete\\_argumentos.htm](http://www.cide.edu/investigadores/ugo.pipitone/siete_argumentos.htm)Ugo. 2005. Fecha de consulta: febrero, 2007.
20. VÁSQUEZ BARQUERO, Antonio (1998). **Desarrollo endógeno y Globalización**. Centro de Estudios sobre el desarrollo y estrategias territoriales. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Disponible en formato electrónico: [http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/vazquez\\_barquero.pdf](http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/vazquez_barquero.pdf). 1998. Fecha de consulta: julio, 2006.
21. Raya Lozano, E., Espadas, M. Á., & Aboussi, M. (2013). Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social. España: Icaria.
22. Valles, M. (2002). Entrevistas Cualitativas. Cuaderno Metodológico N°32. Madrid: CIS.