



Año 25 No. 92
Octubre - Diciembre 2020

Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES



Rol del Estado en la Participación Ciudadana: el Consejo Federal de Gobierno en Venezuela

Marquez, María Tibisay*
Aranda, Amparo**

Resumen

En América Latina la participación ciudadana es un elemento clave para los asuntos públicos, alrededor de lo cual se han generado diversos debates en el marco de su profundización democrática. Este estudio tiene como objetivo analizar el rol del Estado en la participación ciudadana desde el Consejo Federal de Gobierno en Venezuela. Se fundamenta teóricamente en autores como: Fadda (1990), Cunill (1991), Aguilar (2000), Subirats (1992) y Ugalde (2002), entre otros. La investigación se realizó bajo el enfoque cualitativo desde el método hermenéutico –dialéctico, que permitió interpretar el significado del objeto de estudio, mediante la técnica de recolección de información basada en la entrevista semiestructurada. Los hallazgos evidencian: a) La forma de participación asumida por la ciudadanía se define desde los aspectos administrativos y procedimentales para la presentación de proyectos, desvinculado de acciones organizativas y las demandas ciudadanas; b) Las necesidades y requerimientos ciudadanos en el proceso de construcción de políticas públicas es limitada, pues el Estado asume la discrecionalidad en la aprobación de los proyectos; c) A pesar de los avances e impulso que trae consigo la contraloría social como mecanismo de rendición de cuenta desde los espacios comunitarios, se muestran serias restricciones

Recibido: 20.11.19 Aceptado: 20.05.20

* Licenciada en Trabajo Social (Universidad del Zulia-Venezuela), Maestría en Gerencia Pública (Universidad del Zulia-Venezuela), Maestría en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid-Granada-España), Doctorante en Ciencia Política (Universidad del Zulia-Venezuela). Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (L.U.Z.-Venezuela). E-mail. mariatibisay@hotmail.com, ORCID ID 0000-0002-9929-5392

** Licenciada en Trabajo Social (Universidad Central de Venezuela). Maestría en Gerencia Pública (Universidad del Zulia-Venezuela), Maestría en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid-Granada-España), Profesora de Post Grado en la Universidad Rafael Belloso Chacín (URBE-Venezuela) y con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Campus virtual), Participante del Doctorado en Educación de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt (UNERMB). E-mail. arandaamparo@gmail.com, ORCID ID 0000-0001-5144-3440

en la fiscalización de los proyectos por parte del Consejo Federal de Gobierno. En la praxis las iniciativas desplegadas desde el Estado en la gestión de las políticas públicas se encuentran cargadas de una excesiva burocracia que limita el rol del Estado en la participación ciudadana.

Palabras clave: Estado; participación ciudadana; Consejo Federal de Gobierno.

The Role of the State in Citizen Participation from the Federal Council of Government in Venezuela

Abstract

In Latin America, citizen participation is a key element for public affairs, around which various debates have been generated within the framework of its democratic deepening. This study aims to analyze the role of the State in citizen participation from the Federal Council of Government in Venezuela. It is theoretically based on authors such as: Fadda (1990), Cunill (1991), Aguilar (2000), Subirats (1992) and Ugalde (2002), among others. The research was carried out under the qualitative approach from the hermeneutical-dialectical method, which allowed interpreting the meaning of the object of study, through the information collection technique based on the semi-structured interview. The findings show: a) The form of participation assumed by citizens is defined from the administrative and procedural aspects for the presentation of projects, detached from organizational actions and citizen demands; b) Citizen needs and requirements in the process of building public policies is limited, since the State assumes the discretion in approving projects; c) Despite the advances and momentum brought by the social comptroller as an accountability mechanism from community spaces, there are serious restrictions in the supervision of projects by the Federal Council of Government. In practice, the initiatives deployed by the State in the management of public policies are loaded with excessive bureaucracy that limits the role of the State in citizen participation.

Keywords: State; Citizen Participatio; Federal Council of Government.

1. Introducción

En medio de un contexto caracterizado por una dinámica que apunta cada día a la profundización de las democracias y como parte de ello, a la apertura de espacios para el ejercicio

de la participación ciudadana, se han venido gestando iniciativas orientadas a profundizar el rol del Estado y su relación con la sociedad. Se concibe que el papel del Estado es fundamental para posibilitar las condiciones y mecanismos que hagan efectiva la vinculación de

la ciudadanía en los asuntos públicos, mediante procesos de participación. En Venezuela el nuevo orden constitucional de 1999, que tiene como precepto la conformación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, promueve desde su artículo 2 la participación directa de la ciudadanía organizada en el ámbito público.

Desde el plano político y social procuran vincular demandas y requerimientos de la sociedad con las decisiones públicas. Estos mecanismos facilitan, entre otros aspectos, el involucramiento de los ciudadanos organizados en la planificación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, (Art. 62 Constitución Nacional, 1999). En el marco del Sistema Nacional de Planificación, donde operan, a saber, el Consejo Federal de Gobierno, Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y el Consejo Local de Planificación Pública. Estas instituciones fueron creadas para coordinar en el ámbito nacional y subnacional la gestión de las políticas públicas, involucrando en ello desde cada espacio territorial a la ciudadanía organizada, Apuntando además al desarrollo del proceso de descentralización y la transferencia de competencias del poder nacional a los estados, municipios y de éstos al poder popular.

Este proceso de transferencia de competencias se instrumenta mediante el Fondo de Compensación Interterritorial que orienta el financiamiento de la inversión pública e incentiva el desarrollo equilibrado en las regiones y comunidades. Desde este contexto político-institucional el objetivo del presente estudio es analizar el rol del Estado en la Participación Ciudadana desde el Consejo Federal

de Gobierno en Venezuela. El abordaje se realizó desde el enfoque cualitativo a través del método hermenéutico-dialéctico, se aplicó como instrumento de recolección de información la entrevista semiestructurada que estuvo dirigida al Director de la Unidad Territorial del Fondo de Compensación Interterritorial del Consejo Federal de Gobierno para la región Occidente (Mérida, Táchira, Trujillo y Zulia), y a su vez, Director de planes y proyectos de la Alcaldía de Maracaibo.

2. Discusión conceptual: Rol del Estado en la Participación Ciudadana

Los procesos de participación se asocian al desarrollo y consolidación de las democracias. Su marco político se sitúa en la configuración del Estado moderno, el desarrollo de los regímenes democráticos y el fortalecimiento de la ciudadanía. Desde esa dinámica se han asumido distintas formas de participación que han venido ampliándose con el impulso y apertura del Estado hacia el desarrollo de mecanismos para favorecerla, pero también, con las propias iniciativas gestadas desde el tejido social. Por ello, un elemento común de estos esfuerzos es la búsqueda de un espacio público para debatir e interactuar en torno a demandas colectivas.

En el marco conceptual de la participación ciudadana debe resaltarse que ella constituye un derecho democrático, una garantía constitucional desarrollada en distintos cuerpos legales y tratados internacionales. Para el programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), la participación ciudadana abarca diferentes aspectos de la organización democrática; desde

la rendición de cuenta hasta la defensa y promoción de los intereses individuales y grupales, a su vez, añade que la participación en las decisiones en el ámbito público es un elemento central para una democracia sólida e inclusiva.

La asociatividad desde distintas formas organizativas permite la movilización de demandas colectivas y delinea a su vez, distintas formas de participación, según la autora Cunill, (1991), la participación tiene distintas formas: participación social, comunitaria, política y ciudadana. La social se refiere a la vinculación de los ciudadanos alrededor de las diversas formas organizativas que hacen vida en la sociedad; la comunitaria, en estricta vinculación con la primera, se centra en el desarrollo de acciones colectivas para la atención de las necesidades comunitarias, mientras que en la política los ciudadanos se involucran con los mecanismos formales del sistema político de representación, haciendo uso de su derecho al voto.

La participación ciudadana por su parte, incluye los procesos sociales, comunitarios y políticos, pero propicia una vinculación directa de la ciudadanía con las acciones y decisiones públicas. Estas formas de participación, sin fronteras visibles desde la praxis social y política, emergen desde la base en las distintas formas asociativas, a pequeña escala, con apoyo de los dispositivos legales e institucionales establecidos por el Estado democrático. En este sentido, Escobar (2004), advierte que el ejercicio de ciudadanía implica la acción de los deberes y derechos, desde lo más complejo e irreductible al mero ejercicio electoral por medio del sufragio, pero lo que se pretende es transitar a un real involucramiento desde las distintas formas organizativas a fin de intervenir e

incidir en las decisiones públicas.

En tal sentido, agrega Cunill (1991), que la participación ciudadana es la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales, lo cual implica una nueva relación entre la sociedad civil y la esfera pública. Para Cartaya (1994), participar es un hecho político y la define como un modelo de relación entre Estado y sociedad civil, dentro de un sistema de valores, normas y actitudes que rigen en una comunidad política y orientan el comportamiento de los ciudadanos en el marco de deberes y derechos del Estado.

La participación ciudadana, es decir, la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, o en otras palabras, en las decisiones gubernamentales, guarda correspondencia con lo expuesto por Aguilar (2000), quien la relaciona con la "política y la administración pública", desde donde se pugna por incorporar el pensamiento y la "acción ciudadana" a los procesos de decisión y operación del gobierno, se aspira de esta manera que tanto los espacios sociales y comunitarios, la representación partidista, el ejercicio del voto y los mecanismos limitados a la consulta, propios de la representatividad política, puedan trascender a la vinculación, transformación e incidencia de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales desde una acción colectiva organizada, sistemática y mediada por los mecanismos legalmente establecidos, desde la corresponsabilidad gobierno-sociedad.

En consecuencia, puede entenderse por participación ciudadana, la interacción e involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública, con el objeto de incidir, transformar y vincular las decisiones estatales con las exigencias

de orden social, político y económico requerido para el bienestar individual y colectivo de la sociedad. En este orden de ideas, Kliksberg (2002), señala que la participación ciudadana en la gestión pública tiene que ver con el proceso de intervención de los ciudadanos organizados en el ciclo de las políticas públicas, desde su elaboración hasta la evaluación, ejerciéndose de igual forma para el seguimiento, control y evaluación de los planes y programas públicos.

En esta discusión resulta importante destacarla necesaria apertura del aparato público mediante el desarrollo de mecanismos legales e institucionales que hagan realmente efectiva la articulación de la ciudadanía con las decisiones públicas y posibiliten desde la praxis social y política la apropiación de una cultura participativa, en un escenario de interacción y vinculación Estado-sociedad en el marco de la corresponsabilidad¹. Para la autora Cunill, la participación ciudadana, tiene sentido en tanto, “se justifica crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente, para que sustituya al Estado en la realización de determinadas funciones”. (1991:43)

En este sentido, argumenta Fadda (1990), que el comportamiento del Estado es un aspecto de importancia trascendental en el estudio de la participación, pues desde esta esfera se establecen las “reglas del juego

que permiten la más amplia y segura participación de la mayor parte de los ciudadanos, en forma directa o indirecta, en las decisiones políticas”. De esta forma, la aproximación conceptual de los autores deja un debate abierto en la discusión de cómo el Estado en cumplimiento de su rol, ha venido adoptando mecanismos y arreglos institucionales para articularse con la sociedad civil y viabilizar el real ejercicio de la participación ciudadana.

Por tal razón, potenciar procesos de participación ciudadana descansa en la disposición de una institucionalidad pública guiada por los principios de igualdad, pluralismo y deliberación. Esta institucionalidad, en el marco del rol del Estado, debe crear las condiciones para atender los intereses de la población, impulsando prácticas y procesos que den voz al ciudadano común. Para ello, es necesario contar con plataformas que hagan viable y visible la vinculación con la ciudadanía, así como la asociatividad y solidaridad como base social para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de las funciones públicas. Se plantea en consecuencia que la participación ciudadana se enmarca en el rol desarrollado por el Estado en el cumplimiento de sus fines y propósitos para la concertación estratégica con la sociedad en el proceso de construcción de las políticas públicas, desde las reglas del juego democrático.

Interesa resaltar que la participación ciudadana y la toma de decisiones gubernamentales desde una

¹ Principio de compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, a proponer y decidir sobre los asuntos públicos, en materia de control y en la lucha contra la corrupción.

efectiva vinculación con las demandas, requerimientos y necesidades colectivas que movilizan a la ciudadanía para el logro de su calidad de vida. En el marco del rol del Estado desde el Consejo Federal de Gobierno, se hace visible mediante la forma de participación desplegada por la ciudadanía, la figura del proyecto como herramienta de planificación y puente para la presentación de las propuestas por parte de los ciudadanos en el proceso de construcción de las políticas públicas desde cada espacio local y, la contraloría social como ejercicio democrático para la vigilancia de la gestión pública, asociado en este caso a la rendición de cuenta a nivel nacional y subnacional.

El proyecto representa la unidad operativa del proceso de planificación pública, a través de cual se eleva las especificidades comunitarias y locales al proceso de decisiones, pero también desde donde se instrumentan las acciones de los planes nacionales para cada realidad específica, bajo esta premisa Fernández y Schejtmán define el proyecto “como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos”. (2012:14). Por su parte, el control social se orienta hacia el seguimiento y evaluación de las propuestas emanadas tanto del poder central como del ciudadano, en el marco de interacción Estado-Sociedad. Para Subirats (1992), el control social se enmarca dentro del proceso de evaluación de la gestión pública e implica una actividad organizada y sistemática para dar

cuenta de los resultados alcanzados en el desarrollo de las políticas públicas.

3. Marco normativo de la Participación Ciudadana en Venezuela

Desde los tratados internacionales se introducen importantes aportes para justificar jurídica e institucionalmente el involucramiento del ciudadano en los asuntos públicos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece el seguimiento y fortalecimiento de las propuestas emanadas para impulsar la participación; en él se insta que “todas las personas tienen derecho y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos”. (1966:05).

De igual forma, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969)², señala en el artículo 16 el derecho a la asociatividad, donde toda persona tiene derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. En el marco de la convención que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades, tales como: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) El derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igualdad, y por voto secreto que garantice la libre expresión de los

² La Convención Americana sobre los Derechos Humanos fue suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

electores; c) Tener acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas.

Los tratados internacionales en respuesta a sus principios y oportunidades, amplían la visión de los procesos jurídicos acogidos por los Estados para promover el libre ejercicio de la asociación, el respeto por la democracia y las libertades de los derechos civiles y políticos. Asumiendo la participación como derecho democrático, se consolida en América Latina en los años 70 y 80, un debate en torno al carácter participativo o representativo que se venía implementando en las regiones desde los Estados. La realidad venezolana, desde la Constitución de 1961 promovía como precepto una participación representativa con mayor énfasis en el voto como forma natural de participación.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, se inicia un proceso que otorga rango constitucional a la participación de la ciudadanía, se propone en él la intervención de las comunidades organizadas en la formación de las políticas públicas, a través de diferentes mecanismos e instrumentos legales, dentro del marco constitucional. En el artículo 62, se señala de forma expresa:

“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”. (1999:21)

Bajo esta propuesta y en función de viabilizar la institucionalidad de los procesos de participación ciudadana en la gestión pública, y como parte del rol del Estado para viabilizarla, se promulga la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP)³, y posteriormente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁴. En el marco de esta ley seintenta regularizar el ejercicio de la participación ciudadana mediante la construcción y apropiación de un espacio público que vincule la política pública con las demandas. En el artículo 2 de la Ley de Reforma de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010), establece que éste es el órgano encargado de la planificación integral del municipio, del Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, con el objetivo de garantizar la participación ciudadana y protagónica en su formulación,

³ Se deroga la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.463, de fecha 12 de junio de 2002. fue sometida a una Reforma de Ley de los Consejos Locales de Planificación, sancionada 14/11/2.006, quedando derogado el art. 8 y es incorporado diversos artículos que dan entrada en vigencia de los deberes y derechos de los consejos comunales en correlación con los CLPP, de igual forma fue sometida a otra reforma en el año 2010.

⁴ La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, fue publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.204, el 02 de junio del año 2005, la cual derogó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y se destacó por la creación de la figura del alcalde y su elección, enmarcada dentro del proceso de descentralización, que dio origen a la transferencia de competencias hacia los municipios. esta Ley sufrió una reforma y fue sancionada el 06/04/2006, con el propósito de destacar la participación de los consejos comunales como mecanismo de la participación ciudadana. En el año 2009 fue reformada y se deroga el numeral 12 del artículo 37, eliminación de la figura de las juntas parroquiales.

ejecución, seguimiento, evaluación y control, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación.

La experiencia de los Consejos Locales de Planificación de las Políticas Públicas, fue uno de los primeros intentos en el impulso de la planificación comunal para articular las organizaciones sociales y el gobierno local. De igual forma, se crea el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, órgano encargado del diseño del Plan de Desarrollo Estatal y los demás planes estatales, en concordancia con los lineamientos generales formulados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los planes municipales de desarrollo, los planes comunales y aquellos emanados del órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, creando espacios para la participación ciudadana en el proceso de ejecución, seguimiento y control de conformidad en la normativa constitucional y legal.

Dentro de las propuestas planteadas se impulsa desde el Estado la creación de los consejos comunales, como nuevas formas organizativas para posibilitar procesos de participación. Para ello, se promulga en el año 2006 la Ley de los Consejos Comunales, que más tarde fue reformada y elevada a ley orgánica en el año 2009 y 2010. Esta ley establece en su artículo 2, que los consejos comunales son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos

sociales, 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" (2010:05).

Los consejos comunales se enmarcan en un contexto político, jurídico y social, con el objetivo de intervenir en los distintos problemas que afectan a las comunidades. Se establecen nuevas competencias emanadas de leyes, reglamentaciones y decretos a nivel nacional, regional y local para promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Del mismo modo, se crean otros espacios desde la instancia estatal para posibilitar la vinculación de las demandas y requerimientos de los ciudadanos en la esfera pública, con la incorporación de nuevos instrumentos legales como: Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010), Ley orgánica para la gestión comunitaria de competencias servicios y otras atribuciones (2012), Ley Orgánica del Poder Popular (2010), Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010), Ley Orgánica de Planificación Pública Popular (2010)⁵, Ley Orgánica de las Comunas (2010), Ley Orgánica de Contraloría Social (2010).

Las leyes que institucionalizan las formas de participación ciudadana como su funcionamiento, tiene como objetivo promover la planificación

⁵ En Venezuela esta ley se crea para establecer las bases legales del poder popular, representada por los consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, planificación participativa, presupuesto participativo, sistema económico comunal, economía comunal, contraloría social, ordenación y gestión del territorio.

pública y popular de acuerdo a los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Comunal para la equidad territorial, de acuerdo con lo propuesto por el Sistema Nacional de Planificación. El Estado desde el marco regulatorio incorpora la Ley del Consejo Federal de Gobierno (2010)⁶, órgano encargado de la planificación, coordinación de políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder central a los estados y municipios, a su vez, tiene como objetivo fortalecer los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país.

En cumplimiento de sus funciones, la secretaria del Consejo Federal de Gobierno⁷, es el ente facultado para administrar los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial y podrá contar con los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y los Consejos Locales de Planificación Pública, en lo relativo al control, vigilancia y ejecución de los planes de desarrollo estadales y municipales. La planificación es considerada como un instrumento de política para la descentralización y transferencia de competencias entre las entidades políticas territoriales, las comunas, las comunidades organizadas y demás organizaciones de base del

poder popular. La aprobación de los proyectos presentados por dichas organizaciones, está sujeta a criterios técnicos y políticos, por ende, junto con la solicitud de financiamiento ante el Consejo Federal de Gobierno, deben cumplir con requisitos previos.

En lo que respecta a las organizaciones del poder popular y en cumplimiento de sus funciones, deben elegir en asambleas de ciudadanos los voceros y voceras en representación de la contraloría social, que tendrán la labor de realizar el seguimiento y control en la ejecución de los proyectos aprobados. La figura de la contraloría social como mecanismo de rendición de cuenta, se regula a través de la Ley Orgánica de Contraloría Social (2010). Se sostiene dentro de sus funciones el desarrollo y fortalecimiento del poder popular, mediante el establecimiento de las normas y consolidación de la contraloría social, se pretende viabilizar la corresponsabilidad del poder público con el poder popular, a fin de garantizar el ejercicio de la ciudadanía para obtener oportuna respuesta por parte de los servidores públicos sobre los requerimientos de información y documentación relacionados con sus funciones de control.

Desde los aspectos conceptuales esbozados en torno a la participación ciudadana y los mecanismos establecidos en el plano legal e institucional en Venezuela, se asumen

⁶ Con su promulgación se hace viable lo contemplado en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, del mismo modo, se cuenta con el Reglamento de Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, publicado en Gaceta Oficial 39.416, fecha 09/03/2010.

⁷ Este consejo está conformado por ministros o ministras, quienes serán designados por el presidente o presidenta de la República, tres gobernadores y gobernadoras que serán seleccionados entre la totalidad existente del país, tres alcaldes o alcaldesas, seleccionados por la mayoría de quienes dirigen los gobiernos locales en el territorio nacional.

como categorías de análisis para valorar el rol del Estado en la participación ciudadana desde el Consejo Federal de Gobierno, las formas de participación que caracterizan el involucramiento de la ciudadanía con las decisiones públicas, la aprobación de los proyectos para su posterior financiamiento, donde se posibilita la atención y satisfacción de las demandas y, la contraloría social como ejercicio democrático para la vigilancia de la acción compartida gobierno-ciudadanía, en torno a la ejecución de los proyectos.

4. El Rol del Estado en la Participación Ciudadana desde el Consejo Federal de Gobierno

En el marco del funcionamiento del Estado como figura esencial para cristalizar un espacio público que haga efectivo los procesos de participación, se hace mención especial desde la experiencia venezolana la creación del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 185 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), normatizada mediante ley y reglamentada en el año 2010. En consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno se convierte en un espacio público a través del cual se procura dar voz a la ciudadanía organizada desde los consejos comunales u otras formas asociativas, mediante procesos orientados a

incidir en las decisiones públicas con la aprobación de los proyectos presentados para la transferencia de recursos, competencias y atribuciones de las entidades territoriales hacia las organizaciones de base del poder popular.

A los efectos de viabilizar la construcción de políticas públicas considerando las propuestas comunitarias para la entrega de recursos, se crea el Fondo Interterritorial del Consejo Federal de Gobierno, con el fin de financiar las inversiones públicas que promuevan el equilibrio de las regiones, así como para la cooperación entre las distintas entidades públicas territoriales, el desarrollo de obras y servicios esenciales en aquellos espacios estatales y comunitarios de menor desarrollo relativo. Para su operatividad, los estados cuentan con oficinas técnicas regionales, encargadas de revisar los proyectos consignados para su financiamiento, validando su pertinencia con los criterios fijados desde el Consejo Federal de Gobierno⁸, además del seguimiento y control de la ejecución.

Estos espacios dan posibilidad a la ciudadanía organizada de participar con proyectos financiables y ejecutados por los propios consejos comunales, las comunas y otras formas organizativas para gestionar de forma coordinada Estado-sociedad civil las demandas colectivas. En el plano legal se coadyuva a posibilitar las condiciones institucionales,

⁸ Los criterios técnicos y políticos para la aprobación de los proyectos, contendrán, entre otros elementos el formato de formulación de proyectos y los requisitos para cada modalidad; sociales, productivos, infraestructura, servicios, ciencia y tecnología que contribuyan con el fortalecimiento institucional, además de la correspondencia de las propuestas con los lineamientos políticos emanados de la planificación centralizada y de los planes sectoriales, estatales, municipales y comunales.

sociales, políticas y organizativas para el involucramiento de los ciudadanos con las decisiones públicas, es decir para el ejercicio de la participación ciudadana. Durante la entrevista el sujeto informante con respecto a las **“formas de participación”**, expresa;

“lo que le hacemos, es darles las distintas formas de participación, ellos deciden que programa dentro de la gestión pública se van a involucrar, por ejemplo, ellos tienen que ser controladores de los recursos.....ellos establecen las prioridades necesarias. Luego elevamos a los distintos ministerios las necesidades básicas que la población está exigiendo y como tal, cuando ellos cargan los proyectos dentro del sistema integral comunal, es el sistema el que toma en cuenta el ministerio de planificación para ser lo que es la planificación del Estado venezolano, lo que es la planificación hacia los distintos ministerios y hacia las distintas bases de organización del poder popular” (Romay, 2018).

La ruta procedimental señalada por el entrevistado, se asume como forma de participación para vincular las prioridades comunitarias con la planificación o el proceso de toma de decisiones de las distintas instancias sectoriales nacionales. Ello denota que las prioridades y decisiones emanan desde los órganos centrales, lo que para Fadda (1990), se sitúa en una participación desde “arriba hacia abajo”, quedando las comunidades limitadas sólo a la entrega de información de sus principales problemas y necesidades, sin vincularse efectivamente con las decisiones, lo cual contradice el discurso político, legal e institucional establecido por el Estado en cuanto a la participación ciudadana.

No luce claro en el imaginario del funcionario público la forma de participación ejercida por la ciudadanía desde el Consejo Federal de Gobierno en

su rol como órgano estatal, toda vez que la vincula a aspectos procedimentales y administrativos que sólo otorgan espacio para el planteamiento de demandas, quedando luego bajo la discrecionalidad del Estado la toma de decisión para dar viabilidad a la solución de las necesidades expuestas. Ello rompe la esencia de una verdadera participación ciudadana, al dejar de lado las iniciativas de los ciudadanos como portadores de deberes y derechos para incidir en la gestión pública, mediante la formulación de propuestas que sean luego visibles en los planes nacionales y regionales.

En sintonía con este escenario, puede afirmarse que el rol del Estado en la participación ciudadana desde el Consejo Federal de Gobierno, se distancia de una efectiva vinculación de las demandas y requerimientos ciudadanos con las decisiones gubernamentales o en la gestión de las políticas públicas. En cuanto a la *“aprobación de proyectos”*, refiere el sujeto informante que los recursos están presupuestados en la Ley de Presupuesto. Para obtener parte de estos recursos los Consejos Comunales deben incorporar el proyecto al Sistema Integral Comunal (SICO), una vez cargados en el sistema, se refiere aun comité de evaluación central que se encuentra ubicado en la ciudad de Caracas. Afirma el informante que “en un algún momento nos reunimos todos los organismos centrales, todos los coordinadores regionales correspondientes, pero además nos reunimos con los distintos alcaldes, gobernadores y sociedad civil, ahí se decide cuáles son los proyectos que ejecuta el consejo comunal” (Romay, 2018).

Desde esta afirmación, se evidencia que los procedimientos establecidos para la aprobación de los

proyectos rompe con las dinámicas sociales y políticas que se gestan desde cada forma organizativa y desde el tejido social, alrededor del diseño del proyecto o de las propuestas para elevar ante las instancias públicas la solución de problemas y demandas. Los esfuerzos desplegados por la ciudadanía organizada se reducen finalmente a una participación “cooptativa”, al quedar desplazados de los espacios del poder político, donde finalmente se toman las decisiones. Esta realidad contradice la finalidad misma del Consejo Federal de Gobierno orientada a impulsar desde un espacio público los procesos de participación ciudadana, con la transferencia de competencias y recursos a los estados y municipios, así como de éstos hacia las organizaciones de base del poder popular.

Para ampliar esta idea, el informante argumenta en su discurso que el Consejo Federal de Gobierno, también lo constituye todos los gobernadores y alcaldes, quienes se reúnen en plenaria para decidir sobre los proyectos que recibirán financiamiento. Con ello, se busca “disminuir las desigualdades sociales que existen en Venezuela...para la aprobación de recursos existe un baremo... se toma en cuenta pobreza, población y el status de los servicios públicos, bueno.... Los recursos se destinan más hacia el estado Amazonas, por ser el más pobre, luego viene Miranda y posteriormente el Zulia, que a pesar de tener más población está medianamente con las necesidades insatisfechas”. (Romay, 2018)

Desde esta mirada, queda claro que la aprobación e inversión regional y municipal de los proyectos, está bajo lineamientos y prioridades establecidas por las propias instancias de gobierno, con presupuestos aprobados previamente

desde el nivel central, asumidos por la unidad central del Consejo Federal de Gobierno, sin que se refleje como un proceso abierto, reflexivo, de debate y consenso entre Estado y sociedad. Desde esta aseveración, se evidencia la discrecionalidad otorgada por el Estado para la aprobación de los proyectos, condicionando la forma de participación que se gesta y direcciona desde el rol del Estado, a pesar de los mecanismos legales e institucionales establecidos, se aboga por una efectiva participación e involucramiento de los ciudadanos organizados en las decisiones.

Como tercer aspecto, se destaca la “*contraloría social*”, como mecanismo de participación que permite integrar a la ciudadanía en los procesos de seguimiento y control de la gestión pública, con el desarrollo de planes y proyectos. Desde el aporte otorgado por el Director del Consejo Federal de Gobierno, se puede visibilizar que las comunidades organizadas deben ser los contralores y fiscalizadores, de acuerdo a la legislación venezolana y la Ley Orgánica de Contraloría Social, bajo esta premisa expone;

“Nosotros para poder avanzar en el desembolso de los recursos el informe debe contar con el aval de la controlaría social, pero no solamente eso, si algún miembro del consejo comunal de los cinco responsables saca recursos del banco, debe llevar un acta de asamblea, donde señalen en qué van a utilizar esos recursos y por qué van a utilizar esos recursos, número de factura y presupuesto como tal. Nosotros como Consejo Federal de Gobierno vamos y fiscalizamos, parte de la estructura del gobierno, para ello en el sistema deben decir en cuanto tiempo está la obra, si ellos terminan en tres meses nosotros vamos cada mes a visitar y vemos como está la obra”. (Romay, 2018)

Desde la perspectiva del

entrevistado se otorga valor a la contraloría social como aspecto significativo de la participación ciudadana. En relación a ello, para Ugalde (2002), el control social se enmarca dentro de la rendición de cuentas vertical porque se ejecuta desde instancias externas al Estado, protagonizada por los ciudadanos, sus diversas formas organizativas y también por los medios de comunicación. Ello consiste en elevar juicios sobre la actuación del gobierno, cuyos resultados reflejen cambios a lo interno de las actuaciones públicas. Durante el diálogo, la inquietud generada por quienes tienen la responsabilidad de velar por el buen uso de los recursos y obtención de resultados acorde a lo esperado, guarda en sí una estrecha relación con la eficacia de la contraloría social, siendo un elemento clave en la fiscalización de los proyectos financiados.

De existir alguna irregularidad con el financiamiento destinado, la Unidad del Fondo de Compensación Interterritorial, debe seguir los canales regulares para actuar. En Venezuela la competencia de fiscalización y sanción a nivel central está bajo la responsabilidad de la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República. Las comunidades organizadas están en su derecho de presentar ante los entes fiscalizadores la denuncia de malversación de fondos o el incumplimiento de alguna obra. Es importante señalar, que desde el Consejo Federal de Gobierno, el seguimiento de los proyectos aprobados y financiados presentan una serie de limitaciones, al referir el informante que “humanamente es imposible ser efectivo, ser eficiente y eficaz a la hora de fiscalizar todas las obras de los consejos comunales en el estado Zulia, por ser un territorio

extenso”. (Romay, 2018).

En atención a ello, se enfatiza la importancia de la contraloría social ejercida por la ciudadanía y sus distintas formas organizativas, como mecanismo de participación que permite coadyuvar a la transparencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos. La información expuesta desde los propios espacios locales posibilita elevar ante las unidades competentes, primero al consejo territorial que financia y luego a los espacios institucionales encargados de las penalizaciones, las posibles irregularidades detectadas para poner en práctica las acciones correctivas de forma oportuna, lo cual recobra el verdadero sentido de la contraloría social y su eficacia para el aparato público y el propio poder popular.

La eficacia del control social para el aparato público, según Rivera (2012), se traduce en el diseño de acciones formuladas desde el Estado para replantear o modificar la política, regresando incluso a la etapa de formulación, como resultado de la acción de control ejercida por la ciudadanía. De tal manera, que no sólo resulta imprescindible que el control goce del sustento legal e institucional que le otorga autonomía, sino que además se traduzca en claros efectos para las instituciones públicas. No obstante, se visualizan debilidades a lo interno del órgano territorial, por la poca capacidad operativa para acompañar la aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos.

En la praxis la contraloría social es un derecho político para conocer y vigilar el desarrollo de la política pública en sus aspectos físicos y financieros, generando información de primera mano sobre su desenvolvimiento. Desde la interpretación del rol del Estado en

la participación ciudadana desde el Consejo Federal de Gobierno, se devela la necesidad de repensar su actuación para lograr una verdadera concertación Estado-Sociedad, posibilitando desde los espacios públicos el desarrollo de verdaderos procesos de participación ciudadana. La incidencia en las decisiones públicas por parte de la ciudadanía organizada aún luce incipiente, a pesar del notable progreso en el establecimiento de mecanismos legales e institucionales que la promueven.

5. Reflexiones finales

La entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, marca un inicio en materia regulatoria para coordinar las políticas públicas en torno a las prioridades del gobierno nacional, así como para la transferencia hacia los niveles nacionales, subnacionales y el poder popular. La realidad actual indica que más allá de estas grandes iniciativas desplegadas desde el Estado, todavía la participación interactúa con una gestión pública cargada de una excesiva burocracia que entrapa y encapsula las propuestas ciudadanas, limitando así la consolidación de espacios de encuentro entre Estado y sociedad civil, puesto que, las decisiones continúan siendo responsabilidad de los técnicos y de quienes ejercen espacios de poder y de representación popular.

Considerando el significado en torno al rol del Estado en la participación ciudadana desde el Consejo Federal de Gobierno en Venezuela, fue posible valorar los alcances de este proceso, a través de las categorías; formas de participación, aprobación de los proyectos y contraloría social. En el caso

venezolano se viene gestando desde las diversas expresiones institucionales y organizativas representadas en: Consejo Federal de Gobierno, Consejo Estatal de Planificación, Consejo Local de Planificación Pública, Consejos Comunales, Comunas y Contraloría Sociales, una praxis del Estado que busca descentralizar las responsabilidades, pero los espacios para la participación ciudadana continúan centralizados y de espaldas a la ciudadanía, lo que conlleva a repensar el sistema y la forma de actuación, destacando en ello, el respeto a las reglas del juego en el proceso democratizador para la intervención de la ciudadanía en la gestión pública.

Encuanto a las formas de participación desde el Consejo Federal, muy débilmente se incentiva una efectiva vinculación de las demandas y propuestas ciudadanas con las decisiones gubernamentales. Por lo cual, se está en presencia de una participación instrumental con decisiones que se desvinculan de los consejos comunales y las demandas ciudadanas. En consecuencia, la discrecionalidad del Estado en la aprobación de los proyectos rompe con las dinámicas sociales y políticas que se gestan desde la ciudadanía y reducen finalmente sus esfuerzos a una participación "cooptativa".

Para los efectos de la contraloría social, se muestran aspectos positivos toda vez que ésta es asumida por las propias organizaciones comunitarias durante el desarrollo de los proyectos, posibilitando tanto para las bases populares como para los órganos de control, la información oportuna sobre el uso de los recursos públicos. No obstante, existen debilidades a lo interno del Consejo Federal de Gobierno, para asumir la fiscalización de los proyectos tanto en su fase de aprobación como en la ejecución.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (2000). *Lineamientos Básicos de Participación Ciudadana en Políticas Públicas: Hacia una nueva relación Gobierno-Sociedad Civil*, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana y Banco Mundial.
- Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica de Contraloría Social*. Gaceta oficial extraordinaria N° 6.01. Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial Extraordinaria N5.453. editado por gráficas 2021. C.A. Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta oficial 39.416. Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta oficial N° 6.017 Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación*. Gaceta oficial N° 6.017, Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial N° 39.335. Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta oficial 6.015, Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley Orgánica de las comunas*. Gaceta oficial extraordinaria N° 6.011. Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*. Gaceta oficial N° 6.015, Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley Orgánica del Poder Popular*. <https://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/uploads/2017/02/ley-organica-del-poder-popular.pdf>
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2012). *Ley orgánica para la gestión comunitaria de competencias servicios y otras atribuciones*. Decreto N° 9.043, Caracas, Venezuela. <https://www.mpcomunas.gob.ve/wp-content/uploads/2017/02/Ley-Orga%CC%81nica-Gestion-Comunitaria.pdf>
- Cartaya, V. (1994). La Problemática del Género en la Política Social: Caso de América Latina y el Caribe. Guadalajara. México. <http://www.ceiich.unam.mx/conapo-b.hym1>.
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969). *Pacto de San José, suscrita en la conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*. San José-Costa Rica.
- Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estado Latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas-Venezuela.
- Escobar, A. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Públicas”, una

- problematización acerca del Estado y Sociedad Civil, en América Latina en las últimas décadas. *Revista Austral de Ciencias sociales*, (8), pp. 97-108.
- Fadda, G. (1990). *La Participación como Encuentro*. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- Fernández, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. Fundación CIPPEC, UNICEF.
- Kliksberg, B. (2007). *Hacia un Economía con Rostro Humano*. Fondo de cultura económica, Madrid- España.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). *Ratificación y Adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNU) (2014). *Auditoría a la Democracia*. Más y Mejor
- democracia para un Chile inclusivo, Chile.
- Rivera, F. (2012). El proceso y las Acciones en el Análisis de las Políticas Públicas. *Revista Centroamericana de Administración Pública (ICAP)*, (62-63).
- Romay, J. (2018). *Director de la Unidad Territorial del Fondo de Compensación Interterritorial del Consejo Federal de Gobierno del Estado Zulia y Director de planes y proyectos de la Alcaldía de Maracaibo*. Maracaibo 23 de Agosto 2018.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Serie Administración General. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia: Caso México*. Instituto Federal Electoral, México.