

Artículo 157. La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Artículo 158. La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (CRBV, 1999, Art. 157, 158).

En cuanto a las competencias transferidas, la Ley de Descentralización, Delimitación y Trasferencias de Competencias del Poder Público, en el marco de la Constitución del 99 estableció las bases para la descentralización de acuerdo con los artículos 164 y 165 que contemplan competencias exclusivas para los Estados, y concurrentes, como aquellas en que la responsabilidad concurre en más de un nivel territorial de gobierno, es decir, del Poder Nacional, Estados y Municipios, de la siguiente manera:

Según el artículo 164, son competencias exclusivas de los Estados:

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución. 2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley. 3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales. 4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales. 5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley. 6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable. 7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas. 8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales; 9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales; 10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. 11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal (CRBV, 1999, Art. 164).

Según el artículo 165, son competencias concurrentes para el Poder Nacional, Estados y Municipios:

Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad. Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal (CRBV, 1999, art. 165).

Y en cuanto a las competencias municipales, se encuentran contenidas en el artículo 178, que reza lo siguiente:

Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público. 2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras. 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales. 4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil. 5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal. 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. 7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable. 8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley. Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución. (CRBV, 1999, Art. 178).

Ahora bien, este es el esquema de distribución de las competencias del Poder Público Nacional, donde claramente se evidencia el espíritu descentralizador plasmado en la Constitución del 1999, que hemos venido describiendo en esta parte de la investigación. Sin embargo, para que el esquema señalado, sea desarrollado efectivamente, se profundice la democracia y se descentralicen las estructuras político-administrativas, resulta indispensable que las competencias sean transferidas y que se articule todo el andamiaje político-jurídico que las sustenta. De lo contrario, solo quedarían plasmadas de manera formal en texto constitucional sin que haya avances concretos en la descentralización.

Y precisamente, esta última situación, es la que se ha venido presentando con el proceso de descentralización en Venezuela, muy a pesar de lo previsto en la Carta Magna, el país ha protagonizado una serie de cambios institucionales de todo orden, que nos llevan a afirmar que este proceso fue detenido, desviando los esfuerzos políticos y económicos del Estado hacia nuevas estructuras institucionales, que aunque parecieran ampararse dentro los principios constitucionales, sencillamente no fueron previstas dentro de la Constitución de 1999, y cuya creación y funcionamiento, han ido en detrimento de las estructuras formales de Poder Público, bien sea, porque fueron puestas en marcha de manera improvisada, atendiendo a criterios populistas del Proyecto Político del Presidente Hugo Chávez y/o a coyunturas electorales; o bien, porque tienen características paralelas y/o similares a las estructuras institucionales formalmente establecidas.

Las prácticas más significativas de éstas nuevas estructuras, las encontramos en: El Plan Bolívar 2000, Las Misiones, Los Consejos Comunales y la inserción de la empresa petrolera, Petróleos de Venezuela

PDVSA, en estas acciones. Para Rachadell (2006), son las diversas modalidades que ha asumido el Ejecutivo Nacional para realizar una política social en la cual no participan los niveles subnacionales del Poder Público. Se trata de la creación de estructuras paralelas para la prestación de servicios públicos, la creación de fondos extrapresupuestarios –que configuran verdaderos presupuestos paralelos- la transformación de estructuras partidistas en sujetos de la descentralización y, las más reciente, las transferencias de recursos a través de los Consejos Comunales, todo ello ha configurado la aparición en conjunto de instituciones que dan forma al nuevo centralismo, el cual no tiene precedentes en la historia venezolana. (Cf. Rachadell, 2006, p.222).

2.3.1 Instituciones Paralelas: Veamos básicamente los objetivos de estas nuevas estructuras:

- **Plan Bolívar 2000:** Según el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo “Es un plan cívico-militar que tiene como finalidad activar y orientar la recuperación y fortalecimiento de Venezuela y atender las necesidades sociales del país” (Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, 2008). Se trató de una de las primeras iniciativas de la política social del Gobierno de Hugo Chávez, que consistió en un plan encomendado a la Fuerza Armada Nacional para la realización de actividades de prestación de servicios públicos en diferentes áreas, desde campañas de vacunación, intervenciones quirúrgicas ambulatorias, puesta en marcha de mercados populares, obras de infraestructura como escuelas, hospitales y ambulatorios, asesoría jurídica, entre muchas otras, de asistencia social.

Este plan se extendió por alrededor de tres años y tuvo un carácter de emergencia atendiendo a un diagnóstico sobre la crítica situación

social en Venezuela para el año 2000: 80% de pobreza, 39% de pobreza extrema, 14% de indigentes, 15% de desempleo, 50% de empleo informal, 37% de desnutrición infantil, 21 por mil de mortalidad infantil, 30% de deserción escolar (Cf. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, 2008).

Sin embargo, este plan se realizó sin vinculación con los organismos encargados de la prestación de servicios y de la realización de obras:

En virtud de que la dispersión de esfuerzos ha sido uno de los errores más grandes de las últimas décadas, y uno de los objetivos estratégicos del Proyecto Bolívar es alcanzar altos niveles de coordinación e integración, es el Presidente de la República el encargado de coordinar la ejecución del proyecto, enlazando con los Ministerios de la Defensa, Sanidad y Asistencia Social, Educación, Familia y Trabajo, Hacienda e Infraestructura, así como Cordiplan, la Oficina Central de Información, Iglesia, Juntas de Vecinos y Comunidad Organizada (Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, 2008).

los cuales en la mayoría de los casos son competencias del nivel estatal y local. Esto significó la centralización de las actividades y atribuciones constitucionalmente establecidas para los sub-niveles del Poder Público.

Los resultados de este plan se pueden traducir en medidas cortoplacistas, que si bien, contribuyeron a aliviar situaciones y problemas puntuales de la cotidianeidad del venezolano, las mismas no fueron medidas sostenibles en el tiempo ni generaron soluciones concretas a los problemas sociales. Razón por la cual el Plan Bolívar 2000, comenzó a perder vigencia y operatividad, así como también, por la falta de transparencia en el manejo de recursos asignados.

- **Las Misiones:** Representan otra muestra importante de estas nuevas estructuras paralelas del Poder Público, de alguna manera estos nuevos programas vinieron a sustituir al Plan Bolívar 2000, ya que se trata de programas de prestación de servicios en áreas determinadas, que han contado para su funcionamiento con la transferencia de recursos públicos provenientes de la Empresa Petrolera de Venezuela; la primera misión fue puesta en marcha en el año 2003 y en lo sucesivo hasta nuestros días han sido creadas más de veinte.

Son definidas como:

Estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos. Estas iniciativas cuentan con recursos extraordinarios, su coordinación es interinstitucional e interministerial y uno de los elementos fundamentales para su planificación, ejecución y seguimiento es la participación activa y protagónica de las comunidades organizadas (Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, 2008).

Sin embargo, estos programas han ido alcanzando todas las áreas de desarrollo social y económico, las cuales por Ley y según la planificación y administración sectorial, son competencia de determinados entes del Poder Público; su carácter es provisional y dependen de la administración central, específicamente de las decisiones del Presidente de la República, sin que exista en la dirección y gestión de las misiones alguna conexión con los Estados y Municipios.

Entre las Misiones más significativas que han sido creadas, encontramos:

- En el sector Educativo: Misión Robinsón I y II, Misión Sucre y Misión Rivas, Misión Cultura;

- En el sector Salud: Misión Milagro, Misión Barrio Adentro I, II, III y IV;
- En el área de Empleo y Exclusión Social: Misión Vuelvan Caras posteriormente llamada Che Guevara;
- en el área de Comercialización de Alimentos: Misión Mercal
- En área de Identificación: Misión Identidad
- En el área de Vivienda y Hábitat: Misión Hábitat
- En el área de Energía: Misión Energía
- En Organización de la Reserva: Misión Miranda

Otras como: Misión Guaicaipuro (para propiciar el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas); Misión Negra Hipólita (para atención integral de los niños, adolescentes, adultos en situación de calle, embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores en pobreza extrema); Misión Madres del Barrio (para amas de casa en situación de pobreza); Misión Ciencia, Misión Árbol, Misión Zamora, Misión Piar; solo por mencionar algunas, ya que la creación de Misiones ha sido una constante desde el año 2003 hasta el presente.

Es de destacar que, estos programas fueron fortalecidos y profundizados como una política –provisional- del Gobierno en el año 2004, luego del triunfo del Presidente Hugo Chávez en el Referéndum Revocatorio (Cf. Vázquez, 2007), sin que aún se tenga certeza cuán provisionales son estos programas y ni de los mecanismos de coordinación con los órganos competentes de realizar estas actividades o, si sencillamente seguirán coexistiendo como estructuras paralelas a las institucionales.

- **Los Consejos Comunales:** se plantean como estructuras de “participación y protagonismo del pueblo” creadas en el año 2006 y representan, en los últimos tiempos, las instancias más emblemáticas que configuran del “nuevo centralismo” (Rachadell, 2006) venezolano.

Según el artículo 2 de la Ley de los Consejos Comunales y en el marco de la democracia participativa y protagónica, estas estructuras se definen como:

...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 (Ley de Los Consejos Comunales, 2006, Art. 2).

El objetivo central de los Consejos Comunales es organizar a las comunidades en torno a sus necesidades y problemas, para buscar soluciones y desarrollar las potenciales de cada comunidad. Para la puesta en marcha de estos consejos se constituyó el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, a los fines de recibir y administrar recursos provenientes de FIDES y LAEE; asimismo se reformó la Ley de los Consejos Locales de Planificación y por último, también se reformó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Además de ello, para su propio funcionamiento se previeron mecanismos internos de organización, donde la máxima instancia de decisión es la Asamblea de Ciudadanos, se organizan en comités de trabajo que atienden distintas áreas, tales como: salud, educación, tierra urbana o rural, vivienda y hábitat, protección e igualdad social, economía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación e información, recreación y deportes, alimentación,

mesa técnica de agua, mesa técnica de energía y gas, servicios y cualquier otro que considere la comunidad de acuerdo a sus necesidades. Asimismo, cada Consejo Comunal esta estructurado por: un órgano ejecutivo, integrado por voceras y voceros de cada comité de trabajo; una unidad de gestión financiera, como órgano económico-financiero y una unidad de contraloría social, como órgano de control, cuyos integrantes son designados por la Asamblea de Ciudadanos.

La particularidad de estos Consejos Comunales, es que a pesar de sus funciones y estructura, estos fueron creados totalmente desvinculados de los Municipios, lo que ha generado gran debate, expectativa y discusión alrededor de este tema, del cual nos haremos eco, en el siguiente capítulo.

Tal como hemos visto, los últimos años han sido muy dinámicos en todos los ámbitos de vida del venezolano, llegada de Hugo Chávez al poder introdujo grandes cambios en lo político, económico y social que han estado enmarcados dentro la denominada Revolución Bolivariana, proyecto político del Presidente y cuyo objetivo central, es transformar al país en la búsqueda de mejores condiciones de vida, participación popular, economía sustentable, redistribución justa de los recursos petroleros, lucha contra la pobreza y la corrupción, por mencionar algunos. Sin embargo, este proceso ha sido muy complejo, confuso y contradictorio. En lo referente a la Descentralización, buena parte de las acciones y políticas del gobierno no han estado en sintonía con lo previsto en la Carta Magna, por el contrario, nos encontramos en un proceso de reflujo de la descentralización, caracterizado por la improvisación y el paralelismo institucional, por mencionar solo algunos, de los factores más resaltantes que han quebrantado este proceso.

Asimismo, siguen pendientes en la agenda venezolana, buena parte de los problemas socio-económicos del país aún sin solución, en medio de un tenso clima político, entre factores del gobierno y factores de la oposición, cuyo punto de partida fue el intento del golpe de Estado del año 2002 al Presidente Chávez, para unos ó, el Vacío de Poder, que según sea la lectura que se le quiera dar los hechos de abril de 2002, marcaron el inicio de posiciones irreconciliables entre los actores políticos y, que han venido en detrimento de un desarrollo armónico y coordinado para el país. Trayendo consigo el deterioro institucional del Estado, dispersando esfuerzos y recursos económicos, bajo criterios de inmediatez, improvisación e intereses electorales.

Es de destacar que, en los últimos años los venezolanos hemos protagonizado 9 procesos electorales diferentes, a saber: 1998 Elecciones Presidenciales; 1999 Referéndum Aprobatorio de la Constitución Bolivariana; 2000 Las Mega Elecciones: Presidenciales, Regionales, Municipales y Parlamentarias; en agosto de 2004 Revocatorio Presidencial; en octubre de 2004 Elecciones de Gobernadores y Alcaldes; en septiembre de 2005 Concejales y Juntas Parroquiales; en diciembre de 2005 Elecciones Parlamentarias; 2006 Elecciones Presidenciales y, más recientemente, 2007 Referéndum Aprobatorio para la Reforma de la Constitucional Nacional; todos estos procesos se han dado en medio de los cambios que hemos venido describiendo, razón por la cual, la dinámica electoral ha sido otro de los aspectos determinantes de este periodo.

Por último, esta revisión de los cambios institucionales en relación con la democracia y la descentralización durante los últimos años en Venezuela no estaría completa, sin mencionar la propuesta de Reforma Constitucional de 2007. Se trato de un polémico proyecto para reformar la Carta Magna del

99', presentado por el Presidente de la República, y a su vez, complementado por la Asamblea Nacional, que pretendía transformar radicalmente al Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico. La idea central era cambiar el Estado Social y democrático de derecho y justicia, para convertirlo en un Estado socialista, centralizado y militarista, donde desaparece la democracia representativa, alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, y donde todo se concentra en la decisión del jefe de Estado.

Este proyecto de reforma ocupó la agenda política de casi segunda mitad del año 2007, generando gran debate en todos los sectores de la sociedad venezolana, su contenido implicaba cambios radicales que pretendían, según Brewer-Carias (2007):

- **Primero**, transformar el Estado en un Estado Centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del poder popular, lo implicaba la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política, y degradando la democracia representativa; todo ello mediante la organización del poder popular, a través, de los Consejos Comunales.
- **Segundo**, transformar el Estado en un Estado socialista, que implica la eliminación de la libertad económica y de la iniciativa privada, así como la desaparición de la propiedad privada, dándosele al Estado la propiedad de los medios de producción, la planificación centralizada.
- **Tercero**, transformar el Estado en un Estado militarista, dado el rol que se le daba a la "Fuerza Armada Bolivariana" en su configuración y funcionamiento, toda sometida al Jefe de Estado, y con la creación de un nuevo componente de la Milicia Popular Bolivariana. (Cf. Brewer-Carias, 2007, p.11).

Pretendía mucho más, que reforma constitucional, prácticamente cambiaba el fundamento del texto y el sentido de la Constitución, razón por la cual, los sectores opositores a la reforma argumentaron que era inconstitucional, ya que la misma Carta Magna del 99' preveía en su 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. (CRBV, 1999, Art. 347).

De manera que, el cambio del texto constitucional del 99' que se planteo a través de una reforma a la Constitución, debía pasar por el proceso de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, y no por un referéndum aprobatorio como se llevo a cabo.

Así mismo, en este debate sobre la reforma de la Constitución, también se planteo, que buena parte de la propuesta -que suponía para el Presidente y sus partidarios cambios y reivindicaciones en lo político, económico y social- ha podido llevarse a cabo a mediante la elaboración de leyes específicas, como el caso de los derechos laborales, y no a través de la modificación de la constitución.

Para Brewer-Carias (2007), los cambios que planteaba el proyecto de reforma constitucional se pueden establecer en siete partes:

1. *Cambios en los principios fundamentales de la organización del Estado, que buscan transformar el Estado democrático descentralizado en un Estado Socialista centralizado.*
2. *Cambios en el sistema político, que buscan transformar la democracia representativa en una supuesta participación popular conducida por el Poder Central.*
3. *Cambios en la forma del Estado, que buscan eliminar definitivamente los vestigios de Federación centralizada mediante centralización total del Estado.*
4. *Cambios en la organización del Poder Nacional, que buscan acentuar el presidencialismo.*
5. *Cambios en la Constitución económica, que buscan transformar un Estado social y promotor de la economía mixta, en un Estado socialista de economía estatal centralizada y confiscatoria.*
6. *Cambios en los derechos laborales: una reforma "constitucional innecesaria".*
7. *Cambios en el régimen de la Fuerza Armada, que buscan transformar el Estado civil en un Estado militarista. (Cf. Brewer-Carias, 2007, p.14).*

La propuesta de Reforma Constitucional fue sometida a un referéndum aprobatorio el 2 de diciembre del 2007, siendo rechazada por un poco más de la mitad de la población venezolana, según los resultados oficiales de esas elecciones, el primer boletín del Consejo Nacional Electoral CNE, determino: Bloque A –Propuesta de Reforma realizada por el Presidente Hugo Chávez- votos por el SI 4.379.392 equivalente al 49,29%, y el NO 4.504.354 equivalente al 50,7%; y el Boque B –Propuesta realizada por la Asamblea Nacional- SI 4.335.136 equivalente al 48,94% y el NO 4.522.332 equivalente al 51,05%. (www.cnn.gov.ve), los resultados de esas elecciones han tenido muchas lecturas, pero en el caso de nuestra investigación, la aprobación de la reforma hubiese significado la muerte del federalismo y de la descentralización. La vigencia de la Constitución del 99' y su efectiva aplicación, nos permite sostener que aún se puede revertir el proceso de la centralización que hemos vivido en los últimos tiempos, para ello es necesario un reacomodo de las fuerzas políticas que permita generar presión e influencia en sistema político para contener la centralización.

Capítulo III

**La ilusión de la Democracia Participativa y el desencanto
de la Descentralización. El caso de los Consejos
Comunales.**

Capítulo III. La ilusión de la Democracia Participativa y el desencanto de la Descentralización. El caso de los Consejos Comunales.

En el capítulo anterior, pudimos apreciar un balance sobre la institucionalidad venezolana en relación al proceso de descentralización de las estructuras político-administrativas desde 1958 hasta nuestros días, permitiendo evidenciar que el país ha experimentado grandes cambios, avances y retrocesos en la configuración de las instituciones, siendo particularmente muy dinámico y “sui generis” en los últimos años diez años, a raíz de la llegada al poder del Presidente Hugo Chávez y la aprobación de la Constitución de 1999.

La Carta magna de 1999, introdujo nuevos esquemas que modificaron el funcionamiento de las estructuras de poder en relación a la democracia y la descentralización; estableciendo de manera formal la profundización de la democracia, a través, de la democracia de participativa y protagónica del pueblo en los asuntos públicos, así como también, la descentralización como una política del Estado.

En un primer momento, se creía que las novedades en la Constitución, así como, el proyecto político del Presidente Chávez, contribuirían a fortalecer y a dinamizar la administración del Estado permitiendo, por un lado, superar la crisis política, económica y social que vivía el país para finales de la década de los 90', y por otro lado, fortalecería el proceso de descentralizador que venía avanzado paulatinamente.

El establecimiento en la Constitución de nuevos mecanismos de participación como: el Consejo Federal de Gobierno, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, el Consejo local de Planificación Pública; permitirían mayor y mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En este sentido, la participación ciudadana fue consagrada como eje central del Estado, llegando a plantearse la desvalorización de la democracia representativa, al pretender sustituirla por la democracia participativa como si se tratara de conceptos contrapuestos. Ahora bien, si la democracia participativa puede permitir la participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos, más allá del ejercicio del derecho al sufragio, cuestión ésta, que solo es posible a través de la descentralización y la “municipalización” (Brewer-Carias, (2007), no puede sustituir a la representación, que es la esencia de la democracia; aun cuando se haya venido fortaleciendo en los últimos tiempos con la introducción de mecanismos de participación directa, que en todo caso, completan la representación, pero que jamás podrá sustituirla, puesto que, no puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sea referendaria de cabildos abiertos o asambleas ciudadanas.

En este sentido, en casi todos los sistemas constitucionales contemporáneos, se han incorporado mecanismos de consultas populares y asambleas ciudadanas con el objeto de complementar la representativa. Todo ello, sin duda, ha contribuido a la movilización popular y la relativa manifestación directa de la voluntad del pueblo, sin que estos mecanismos sustituyan la democracia por representantes electos. (Cf. Brewer-Carias, 2007).

En el caso venezolano se ha confundido el concepto de democracia participativa con mecanismo de democracia directa, reduciéndola a iniciativas legislativas, consultas populares, cabildos abiertos y referendos, olvidando que democracia directa implica mucho más que eso.

Para Brewer-Carias (2007) participar en el lenguaje común es:

...es ser parte de...; es pertenecer a...; es incorporarse a...; contribuir a...; estar asociado o comprometerse a...; es tener un rol en...; es tomar parte activa...; estar envuelto o tener mano en...; es a fin asociarse con...; es compartir o tener algo que ver con...; (Cf. Brewer Carias, 2007, P.43).

por ello, la participación política, no es otra cosa, que el ser parte de una comunidad política, en la cual el individuo tiene un rol específico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones, y no se puede agotar, por ejemplo, en el solo ejercicio del sufragio (que sin duda es una forma mínima de participación); o en el ser miembro de sociedades intermedias, aun las de carácter político, como los partidos políticos; o en referendos (que también es otra forma mínima de participación). (Cf. Brewer-Carias, 2007, p.44).

De manera que, todas estas son formas de participación pero de carácter mínimo, tampoco se logra con manifestaciones, así sean, multitudinarias, donde la gente desfila alzando banderas con consignas u obedeciendo sumisamente a un líder, esto no es participación política, es manifestación política. Por lo tanto, ninguna sociedad democrática se ha logrado a través de estas mínimas formas de participación y manifestación, que en definitiva son parte de la democracia.

La democracia participativa, tal como se ha pretendido en Venezuela resulta una aspiración difícil de lograr, debido a la complejidad que implica materializarla. En este sentido, Giovanni Sartori advertiría: "O el autor de la

democracia participativa se decide a clarificar positivamente lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (en todas partes?) O nos quedamos con un animal que no logro identificar” (Giovanni Sartori, 1994 en Brewer Carias, 2007, p. 45).

Por lo tanto, sostenemos en esta investigación que en los últimos años en Venezuela hemos vivido: *la ilusión de la democracia participativa*, la cual ha sido la bandera de lucha de la Revolución Bolivariana que dirige el Presidente Chávez, que no ha sido más que una “revolución espiritual”, puesto que, efectivamente ha movilizado los sentimientos y emociones de los venezolanos, especialmente de los sectores más pobres del país, haciéndoles parecer que se “participa” cuando son beneficiados por los programas, medidas y políticas cortoplacistas que ha aplicado el gobierno, en las cuales los ciudadanos no intervinieron efectivamente en la toma de decisión de esas medidas y/o políticas. En este mismo sentido, también se ha hecho creer que se participa, a través, a manifestaciones políticas, que han sido una constante durante este gobierno, propias del escenario político que se vive en el país.

Es de resaltar que, en este dilema sobre la democracia participativa, pues tampoco ha habido un proceso de formación ciudadana que permita el aprovechamiento de los mecanismos e instancias –antes mencionados- que se han creado a los fines de generar la “participación”, razón por la cual, no termina de materializarse una intervención efectiva de los ciudadanos en la toma de decisión de los asuntos públicos, puesto que, no se ha dado un proceso de formación y capacitación ciudadana, y en consecuencia, los esfuerzos (recursos humanos, materiales, financieros, etc.) simplemente se diluyen, como ha venido sucediendo en el caso de los Consejos Comunales.

Respecto al proceso de descentralización, hemos constatado su deterioro y una clara tendencia hacia un centralismo, re-centralismo, neo-centralismo, por mencionar solo algunas de las denominaciones que han acuñado los estudiosos del tema. La descentralización como la vía para profundizar la democracia, hacer más eficiente las instituciones del Estado y acercar el poder al ciudadano, ha quedado en la retórica del Proyecto del Presidente Hugo Chávez. Los avances que había registrado el proceso de descentralización desde 1989 hasta 1998, fueron sustanciales, aun cuando el proceso fue lento, finales de la década de los 90` no había duda de la descentralización era vía a seguir, tal como quedo plasmado en el texto constitucional de 1999.

Sin embargo, aunque la Constitución consideraba aspectos positivos y fortalecedores para la descentralización, las medidas, políticas y acciones del gobierno comenzaron a dar visos de centralización. En este sentido, Carlos Mascareño (2007) en “El federalismo venezolano re-centralizado” señala tres factores que demuestran el continuo proceso de re-centralización en Venezuela, a saber:

1. **Primero: el contenido de la Constitución**, la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 no ha representado un avance en materia de descentralización, por el contrario, su contenido a pesar de la retórica federalista y de participación, supone un retroceso a juzgar por algunas medidas allí contenidas: la restricción de la autonomía de los Estados y Municipios al ser regulada por ley nacional, la eliminación del senado e imponer un parlamento unicameral, la regulación de los parlamentos regionales mediante ley nacional, interferencia en la autonomía municipal, eliminación de las competencias

exclusivas de los Estados federales, la sujeción de todas las materias a las leyes de base nacional, vulneración del Situado Constitucional, la principal fuente de ingresos del país, entre las medidas más destacables.

2. **Segundo: La pugnacidad contra la descentralización**, esto debido a la coyuntura en que llegó Chávez al poder; el país atravesaba una profunda crisis económica y de descrédito hacia los partidos, y se señalaba a los gobernadores y alcaldes del mal manejo de los recursos económicos. De manera que la verdadera agenda del gobierno se orientaba hacia una “descentralización desconcentrada” que apuntalada desde el Ministerio de Planificación y Desarrollo, y estructurada sobre las bases de un plan de inversiones centralizado, como el caso de la creación del Plan Bolívar, las Misiones, algunos de los instrumentos con los que el gobierno aspiraría centralizar y ejecutar los recursos de los programas sociales, sin coordinación con los entre descentralizados y con apoyo de las Circunscripciones Militares.
3. **Tercero. Las decisiones reales**, a casi diez años de haberse iniciado el actual gobierno, quedan pocas dudas sobre el ejercicio poder recentralizado, tal como lo reflejan los siguientes hechos:
 - El Consejo Federal de Gobierno, previsto en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela no ha logrado instrumentarse, por lo tanto, esta instancia que debía fortalecer el proceso de la descentralización coordinando y armonizando los esfuerzos en los tres ámbitos del Poder Público, ha quedado en letra muerta.

- No ha habido avance en materia de transferencia de competencias, por el contrario, existe una involución en las mismas. Al año implementarse un mecanismo que facilite la negociación entre niveles de gobierno, cada instancia decide lo que cree conveniente.
- El represamiento de los recursos de los Estados y Municipios a nivel central.
- La instauración de un régimen de participación centralizado con sujeción de los recursos del poder central y sin intermediación con los entes autónomos, Estados y Municipios. Se trata de una relación directa de las masas que reclama su acceso a la renta, con el líder único. Es el caso de los Consejos Comunales y la propuesta de la nueva geometría del poder (Cf. Mascareño, 2007, pp.11-22).

De manera que, estos factores que ha señala Mascareño, sumados al resto de los argumentos que hemos destacado en esta investigación, nos permite señalar que estamos frente al ***desencanto de la descentralización*** en el escenario venezolano, como resultado hemos comenzado a desandar caminos andados y perder espacios que habían sido conquistados.

3.1 El caso de los Consejos Comunales.

El caso de los Consejos Comunales, es una esas instancias paralelas que hemos venido señalado y quizás las más emblemática del proceso de centralización del Estado. La creación en abril del 2006 de estas

organizaciones impactó fuertemente a las instituciones del Poder Público, específicamente a los Municipios. Dado que, la puesta en marcha de los Consejos Comunales lesionó los ámbitos acción y espacios originarios del Municipio.

Tal como ha sido señalado a lo largo de la historia y conformación de los sociedad, el Municipio ha sido definido como la unidad política primaria de la organización del Estado; así lo ha determinado el ordenamiento jurídico venezolano, de acuerdo con la Constitución de la Republica Bolivariana y en los artículos N° 1 y 2 la Ley Orgánica del Poder Publico Municipal, donde se establece claramente que:

La presente Ley tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Publico Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para 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, de descentralización la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados (LOPPM, 2005, Art. 1).

en este mismo sentido, el artículo N° 2 expresa que:

El municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley" (LOPPM, 2005, Art. 2).

de manera que, es el Municipio, a través, de la instancia que representa el Poder Público Municipal (Alcaldías) a quien corresponde gestionar los asuntos propios de la vida local, de la comunidad.

Sin embargo, la creación de los Consejos Comunales, como "las instancias de participación, articulación e integración entre diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas", con la finalidad de dar poder a las comunidades para que puedan 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” (Cf. LCC, 2006, Art.2); se realizó totalmente desvinculada de los Municipios, Parroquias y organizaciones vecinales. Lo que traduce un esquema organizacional completamente paralelo y desvinculado de la descentralización política o mejor dicho de la distribución vertical del Poder Público, es decir, completamente desligado de la organización territorial del Estado que establece la Constitución.

Al observar las definiciones del Municipio y los Consejos Comunales, a primera vista, se puede determinar que, en esencia a ambas instancias se le han asignado objetivos similares, sí no idénticos, su objeto central son los asuntos propios de la vida local, gestionar las políticas y proyectos orientados a la resolución de los problemas de la comunidad.

Esto nos permite realizar nuestro análisis, destacando los aspectos que consideramos, crean paralelismo y que lesionan las competencias del Municipio, que es considerado como la instancia más eficiente dentro del proceso de la descentralización, así tenemos:

1. Se le otorga a los Consejos Comunales la competencia de gestionar políticas públicas, confiriendo competencias y funciones que son naturaleza gubernamental, es decir, acciones de gobierno que corresponden al Poder Público, en este caso Municipal. Esto ha generado lo que consideramos, la primera tensión entre los Consejos Comunales y Los Municipios, pues evidencia la irrupción de las instancias comunales en el ámbito de acción del gobierno municipal, ya que las mismas fueron creadas sin ningún tipo de vinculación o articulación con los Municipios, por lo tanto, conlleva a acciones y políticas paralelas, sin coordinación, trayendo como consecuencia, que se diluyen los esfuerzos de ambas instancias. Distinto habría sido

fortalecer la participación ciudadana, vinculando formalmente los Consejos Comunales dentro de las estructuras de los entes de Administración Municipal, permitiendo un trabajo mancomunado, mayor aprovechamiento de recursos y de mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, tal como, lo establecen los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Carta Magna.

En lugar de crear una Ley de los Consejos Comunales, ha debido reformarse nuevamente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, para “municipalizar al país y hacer efectiva la participación ciudadana en un esquema de descentralización política del Poder Público” (Brewer-Carias, 2007, P.74)

2. Se estableció toda una estructura lo interno de los Consejos Comunales, con la finalidad de organizar comités de trabajo para atender y gestionar áreas como: salud, educación, tierra urbana o rural, vivienda y hábitat, protección e igualdad social, economía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación e información, recreación y deportes, alimentación, mesa técnica de agua, mesa técnica de energía y gas, servicios y cualquier otro considere la comunidad; éstas, son las áreas que comprenden los asuntos propios de la vida local y que formalmente, son las competencias de los entes municipales. Esto genera otra de las tensiones que encontramos entre éstas instancias y los Municipios; y es que, según la Constitución, se había entendido, que la participación ciudadana permitiría democratizar las estructuras del poder, acercar la toma de decisión a los ciudadanos, a través, de los mecanismos que se plantearon para intervenir en la decisiones colectivas, como: las

Asambleas de Ciudadanas, los Presupuestos participativos, los Consejos locales de Planificación; sin embargo, no se establecía que los ciudadanos asumieran el control de la gestión pública, menos que, pasaran a ser lo que consideramos una “suerte de funcionarios públicos” en sus comunidades, con responsabilidades y tareas que corresponden a las funciones de gobierno, aún cuando, no son funcionarios públicos, no han sido capacitados para hacerlo y además, su labor es *ad honorem*.

De manera que, aquella idea propia del proceso de descentralización del poder, que aspiraba a revalorizar la participación ciudadana, a través, de los mecanismos de consulta que permitirían conocer directamente de los ciudadanos su problemática y las necesidades de la comunidad a los fines de tomar las medidas y políticas pertinentes, va quedando superada, ante la incorporación de los Consejos Comunales en el escenario local, desplazando la responsabilidad y competencia a estas instancias. Esto último, genera mayor ineficiencia en la gestión de las políticas públicas, puesto que el ente municipal, comienza a descargar sus competencias y responsabilidades sobre la resolución de los problemas cotidianos, de la vida local del Municipio, y es desplazado, por una instancia de ciudadanos que sí bien conoce y convive con los problemas de la comunidad, en la mayoría de los casos no cuenta con la capacitación ni con las herramientas necesarias para gestionar los asuntos comunales, los asuntos públicos.

3. Otro punto a destacar y, quizás el más polémico respecto a la creación de los Consejos Comunales, ha sido el financiamiento con los recursos del Presupuesto Nacional. En este aspecto, la ley de los Consejos

Comunales dispone de una Unidad de Gestión financiera, integrada por ciudadanos y ciudadanas, que funciona como un ente de ejecución financiera de los Consejos Comunales para administrar los recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados (Cf. LCC, 2006, art. 10). Asimismo, estas unidades de gestión financiera son denominadas Bancos Comunales y todos los miembros de la comunidad son considerados socios y socias del Banco Comunal. Esta entidad financiera debe ser adecuada para manejar los recursos, para ello debe tomar la figura de cooperativa, y regirse por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la ley de Creación, Estimulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Micro financiero y otras leyes aplicables.

En este sentido, los Bancos Comunales, según el artículo 22 de la Ley de los Consejos Comunales, tienen algunas funciones como “promover la constitución de las cooperativas para la elaboración de los Proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables”, promover formas alternativas de intercambio, que permitan fortalecer las economías locales” y “realizar intermediación financiera”. De manera que, se asignan a estas instancias una serie de objetivos que según Manuel Rachadell (2006) son contradictorios en la medida de que cumplen sus funciones de asistencia social o de promoción proyecto de interés general, disminuye la posibilidad de intermediación financiera, es decir, son especie de pequeños bancos que deben ayudar a la gente, pero también hacen préstamos que deben ser cobrados, con lo cual, se acumulan en los mismos entes funciones asistenciales y funciones financieras, que no pueden ejecutarse sin

que unas perjudiquen a la eficiencia en el cumplimiento de las otras (Cf. Manuel Rachadell, 2006, P. 260).

Además, es importante señalar que no se ha establecido ningún requisito especial o particular para los miembros de estas Unidades Financieras que deberán manejar los recursos del Consejo Comunal, ya que solo se especifica, que deben ser cinco (5) miembros de la comunidad elegidos de forma mayoritaria, que sí bien, es el mecanismo que les otorga legitimidad en sus acciones y se avalan por la mayoría en la Asamblea ciudadana, no es garantía de que estos miembros tengan la capacidad para administrar y manejar los recursos. No se establecen mayores controles o condiciones que las establecidas en el artículo 27 de la Ley de los Consejos Comunales según el cual:

(...) estarán obligados a llevar un registro de la administración, con los soportes que demuestren los ingresos y desembolsos efectuados y tenerlos a disposición de la Unidad de Contraloría Social y demás miembros de la comunidad, a través del procedimiento que será establecido en el Reglamento de esta Ley. Los o las integrantes del órgano económico financiero, incurrirán en responsabilidad civil, penal o administrativa por los actos, hechos u omisiones contrarios a las disposiciones legales que regulen la materia (LCC, 2006, Art. 27).

de manera que cualquier miembro mayor de 15 años puede tener control sobre los recursos financieros, que son recursos públicos provenientes del Presupuesto de la Nación, y que solo deben dar cuenta a la Unidad de Contraloría Social, que es el único órgano de control del Consejo Comunal.

Por lo tanto, aun cuando los Consejos Comunales son financiados con recursos públicos del Estado venezolano, no se previeron mecanismos formales, como es el caso que aplica para los entes y funcionarios del Poder Público Nacional, en cuanto a control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Situación ésta, que a nuestro criterio hace que estas instancias sean bastantes vulnerables al uso ineficientemente de los recursos otorgados, ya que no hay mayores controles para la gestión de los mismos, ni se consideraron mecanismos de formación ciudadana en un área tan sensible y compleja como es la administración de los recursos públicos. Solo después de casi dos años de la creación de estas instancias, a finales del año 2007 y principios del año 2008, se han comenzado a hacer esfuerzos formales para instalar unas Salas de Apoyo Técnico (a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES) con la finalidad de comenzar a asesorar de manera financiera y legal a los Consejos Comunales, luego de haber transitado una por una suerte de ensayo y error en la administración de gran cantidad de recursos financieros, que según cifras oficiales del Ministerio de Finanzas, ascienden alrededor de más de 12 billones de bolívares para el financiamiento comunal, y de cuyo impacto, en el desarrollo social de las comunidades, aun no se registran resultados oficiales concretos.

Para comprender el impacto que ha tenido la creación de los Consejos Comunales en paralelo a Municipios, es conveniente señalar cuáles son los recursos financieros que se han destinado a

estas instancias, así tenemos que según el artículo 25 de la Ley de los Consejos Comunales, son:

1. *Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios*
2. *Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).*
3. *Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.*
4. *Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.*
5. *Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.*
6. *Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. (Cf. LCC, 2006, Art. 25).*

En particular, debemos referirnos al numeral 2 del citado artículo, que establece “*Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE)*”. Tal como se conoce estos han sido los instrumentos financieros previstos para fortalecer la transferencia de las competencias intergubernamentales en el marco del proceso de la descentralización iniciado en 1989.

En este caso, nos vamos a referir **Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)** por tratarse de una de las principales fuentes de financiamiento con que cuentan los Estados y Municipios para el desarrollo de obras y servicios públicos y, que en el marco de la creación de los Consejos Comunales se realizaron ciertas reformas a objeto de destinar un porcentaje de estos mismos recursos a las comunidades organizadas en Consejos Comunales.

EL **FIDES** fue creado el 25 de noviembre de 1993, mediante Decreto Ley número 3.265, en el marco del proceso de descentralización. En el año 2000 y como parte de las políticas que se iniciaron a favor de la descentralización, se creó la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Ley del FIDES), que fue sancionada por el Congreso Nacional el 5 de noviembre de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial extraordinaria número 5.132, del 3 de mayo de 1997. Posteriormente reformada en octubre de 2000, según consta en la Gaceta Oficial número 37.066 del 30 de octubre de 2000 (Cf. www.fides.gov.ve).

Según la Ley del FIDES del año 2000 se establece que tiene por objeto:

...crear un Fondo de Inversiones denominado Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) con la finalidad de promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los Estados y Municipios, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines. (Ley del FIDES, 2000, art.1)

Tal como se observa, en esencia, este instrumento favorecería el proceso de descentralización, permitiendo a los entes del Poder Público Estatal y Municipal contar con recursos para el desarrollo de las obras y proyectos en beneficio de las comunidades.

Ahora bien, en el año 2006 la Ley del FIDES es reformada nuevamente, en esta oportunidad para darle entrada a los Consejos Comunales, como beneficiarios de estos recursos, además sus beneficiarios originarios, los Estados y Municipios. Según el artículo N° 1 de la Reforma de la Ley del FIDES, quedo establecido de la siguiente manera:

Esta Ley tiene por objeto crear un Fondo de Inversiones denominado Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), con la finalidad de promover la descentralización, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados, los municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines (Ley del FIDES, 2006, art. 1).

Esta modificación en la Ley del FIDES determino una redistribución de los recursos asignados a Estados y Municipios, después de esta reforma la asignación de los recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización comenzó a dividirse en tres partes, tal como se puede observarse a continuación:

Ley de FIDES 2000	Ley de FIDES 2006
Artículo 5. Del total de recursos asignados anualmente en la ley de presupuesto al Fondo, una vez descontados sus gastos de funcionamiento hasta un máximo de 2%, se destinara: • <u>El sesenta por ciento (60 %) a la cuenta de Participación de los Estados.</u> • <u>El cuarenta por ciento (40%) a la cuenta de Participación de los Municipios.</u> Los recursos correspondientes al Distrito Metropolitano de Caracas serán calculados mediante una metodología especial diseñada a tal efecto, para lo cual se deberá tomar en cuenta lo establecido en la Ley Especial sobre Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.	Artículo 5. El total de los recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuesto al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se distribuirá de la siguiente manera: 1.- <u>Una cantidad equivalente al cuarenta y dos por ciento (42%) se destinará a las cuentas de participación de las gobernaciones.</u> 2.- <u>Una cantidad equivalente al veintiocho por ciento (28%) se destinará a las cuentas de participación de los municipios.</u> 3.- <u>Una cantidad equivalente al treinta por ciento (30%) se destinará directamente a las cuentas de los Consejos Comunales.</u> Los recursos correspondientes al Distrito Metropolitano de Caracas y al Distrito Alto Apure serán calculados mediante una metodología especial diseñada a tal efecto, para lo cual se deberá tomar en cuenta lo establecido en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, sin menoscabo de la regla de participación de los Consejos Comunales.

(Cf. Ley del FIDES 2000 y 2006, art. 5).

De esta manera, se puede notar como disminuye el porcentaje de los Estado y Municipios, lesionando los recursos asignados para los entes canalizadores del proceso de descentralización, y se asigna un porcentaje importante a estas nuevas figuras del Poder Popular (como han sido definidos dentro del Proyecto centralizador del Gobierno del Presidente Chávez), que no fueron previstas dentro del esquema descentralizador y por lo tanto, no deberían ser financiadas con recursos del FIDES.

4. Los Consejos Comunales son coordinados y se rigen por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, la cual es designada por el Presidente de la República y, que a su vez establece Comisiones Regionales y Locales del Poder Popular, esto indica que estas instancias de participación cuentan con toda una estructura que se fortalece y se dirige desde el Poder Ejecutivo Nacional, totalmente paralelas y desarticuladas de los Estados y Municipios, en otras palabras, establecen un extraño modelo de descentralización, por demás contradictorio. Por un lado, nace desvinculado de las estructuras Poder Público, invadiendo -en este caso- las competencias formales del Municipio, mientras que, por otro lado, le son asignados parte de los recursos financieros que corresponden a las gobernaciones y alcaldías como resultado del proceso de transferencia de competencias que trajo consigo la descentralización. Pareciera que ambas estructuras deben coexistir, como hasta ahora, sin embargo, no esta claro aún, ¿Por cuanto tiempo? ¿A que costo?, ¿Que resultados se esperan? Y ¿Sí alguno de estos modelos va a sustituir al otro?.

5. Otro punto sensible, es la Rendición de Cuentas, según 11 el artículo la ley de los Consejos Comunales, las comunidades organizadas tendrán La *Unidad de Contraloría Social*. Se trata de un órgano conformado por cinco (5) habitantes de la comunidad, electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para realizar la contraloría social y 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 (Cf. Ley de los Consejos Comunales, 2006, Art.11).

De tal manera, que la Unidad de Contraloría Social es la única instancia ante la cual se debe rendir cuentas, además esta conformada por miembros de la misma comunidad, lo que no garantiza que haya objetividad, transparencia e imparcialidad en la fiscalización, control y supervisión. Aun cuando el art. 27 de la Ley de los Consejos Comunales, se establece que los miembros deben llevar registro y soportes de las actividades administrativas y que podrían incurrir en responsabilidad civil penal o administrativa de no cumplir con lo establecido en la ley; no figuran mayores controles ni mecanismos formales para proceder en caso de irregularidades.

Mientras que el ente Municipal y los funcionarios públicos están sujetos a la respectiva rendición de cuentas ante Contraloría General de la República y Contraloría Municipal -su equivalente Municipal-, que se encargan del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como

de las operaciones relativas a los mismos, asimismo, aplican sanciones legales de haber incumplimiento o irregularidades.

Esta diferencia entre los mecanismos de rendición de cuentas en ambas instancias, los Consejos Comunales y las administraciones Municipales crea otra tensión, pues ambas están manejando recursos públicos que provienen del Presupuesto de la Nación, por lo tanto, la rendición de cuentas debería ser semejante, ya que las dos instancias están operando en el mismo ámbito y con competencias paralelas.

6. Resulta importante también destacar en este análisis, los procedimientos y de la presentación de proyectos, ya que existe gran diferencia en ambos casos, dado que, mientras la administración Municipal debe cumplir con los procedimientos internos y externos legales que han sido establecidos para garantizar la efectividad, eficiencia y factibilidad en la ejecución de obras y proyectos, como: el mecanismo del Presupuesto Participativo para consultar a la comunidad sus necesidades y problemas; El Consejo Local de Planificación Pública, para discutir y aprobar las prioridades de inversión por área y parroquia del Municipio, elaborar el proyecto o memoria descriptiva de la obra que se va a realizar, adjudicar las obras a empresas contratistas según la Ley de licitaciones –recién derogada por la Ley de Contrataciones Públicas-, ejecutar la obra y presentar resultados; solo por mencionar los más resaltantes; Los Consejos Comunales solo deben presentar una memoria descriptiva, que contiene los datos básicos de la obra que se va a realizar ante la administración Municipal, la cual está en la obligación de otorgar los recursos, sin que haya un seguimiento y evaluación a las obras que

ejecutan los Consejos Comunales, esto les imprime un carácter de informalidad en la ejecución de obras.

De tal manera, que a casi dos años de la creación de los Consejos Comunales, no resulta sencillo validar y reconocer un resultado positivo de estas instancias. Ya que las mismas no han generado ni mayor democracia “participativa” entendida en este caso como la posibilidad real de participar en la gestión de políticas públicas y proyectos en beneficio de sus comunidades, tal como lo establece la ley que da vida a los Consejos Comunales, debido a que su creación no vino acompañada de la formación y capacitación de los ciudadanos para asumir de manera efectiva la resolución de los problemas y necesidades comunitarios.

Asimismo, no podemos considerarse a Los Consejos Comunales, como instancias que han promovido descentralización, debido a que:

- En primer, son instancias paralelas con cometidos similares a los del Municipio, desarticuladas y desvinculadas de los entes administración Municipal, imponiendo un modelo de descentralización paralelo que no genera resultados reales para un desarrollo social y económico sustentable;
- En segundo lugar, ha generado ineficiencia en la gestión municipal, debido que se han mermado recursos del Presupuesto Municipal para ser transferidos directamente a los Consejos Comunales y como ambas instancias operan manera desarticulada, entonces los esfuerzos y los recursos se dirigen a los mismos objetivos ó por contrario quedan dispersos en el universo de problemas y necesidades de la comunidad, sin que la inversión sea eficiente, en consecuencia se diluyen los recursos y los esfuerzos;

- En tercer lugar, se han generado falsas expectativas en el ciudadano, que es precisamente el centro de las políticas públicas y objetivo de los procesos de descentralización, debido a que, por un lado se le hace creer que participa a través de estas instancias de participación como los Consejos Comunales, a través de la transferencia de competencias y de recursos con la finalidad de hacer más eficiente la resolución de los problemas y necesidades, todo ello sin la debida orientación y capacitación. Por otro lado, ante las instancias paralelas, se ha generado confusión en el ciudadano ya que no queda claro ante cual instancia debe acudir para demandar soluciones.

No cabe duda, que la participación ciudadana es indispensable en los procesos de cambios que impone el desarrollo de la sociedad, que se trata de una tendencia que se esta irreversible, la cual debe ser fortalecida a través de canales y mecanismos de participación que la hagan efectiva, permitiendo al ciudadano intervenir y opinar de manera efectiva en los asuntos públicos más allá del simple voto, que los ciudadanos pasen de ser receptores de las políticas públicas y se involucren realmente en el proceso de la toma de decisiones. Sin embargo, este proceso debe ser acompañado de la formación, capacitación y herramientas necesarias para que la participación tenga sentido, de lo contrario, será una aspiración difícil de lograr.

Resulta preocupante en el caso venezolano como se ha venido promoviendo la creación de estas instancias de participación, como las hemos analizado, sin la debida formación ciudadana. Según las cifras del Ministerio Popular de Participación y Protección Social (<http://www.consejoscomunales.gob.ve>), el crecimiento de estas instancias ha sido vertiginoso, para el año 2006 se registraron alrededor de 13.000 mil

Consejos Comunales, en el año 2007, unos 33.000 mil y para el año 2008 se proyecta y promueve la creación de unas 100.000 mil Organizaciones Comunitarias; que al juzgar por el desarrollo y los resultados obtenidos durante los primeros años, seguirán siendo una política del gobierno central mal orientada en detrimento de los esfuerzos formales, reales para la participación ciudadana y, en consecuencia para la democracia y descentralización.

3.2 Estudio Caso: La Inversión de Recursos FIDES en Municipio de Libertador del Estado Mérida y Los Consejos Comunales.

En esta parte de la investigación, se pretende dar una pequeña muestra del impacto que han tenido los Consejos Comunales en el Municipio. Para ello hemos seleccionado el Municipio Libertador del Estado Mérida, con la finalidad de establecer cómo se ha dado la gestión de políticas públicas y proyectos de manera paralela entre el Municipios y Los Consejos Comunales, a través, del manejo de los recursos asignados por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES, así como determinar algunos resultados.

En cuanto al Municipio Libertador del Estado Mérida, tenemos que esta ubicado en la ciudad de Mérida, Capital del Estado y se encuentra organizado en 15 Parroquias, -que son demarcaciones creadas con el objeto de crear de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales (Cf. LOPPM, 2005, art.30), a saber:

- Parroquia Antonio Spinetti Dini,
- Parroquia Arias, Caracciolo Parra Pérez,
- Parroquia Domingo Peña,
- Parroquia El Llano, Gonzalo
- Parroquia Picón Febres,
- Parroquia Jacinto Plaza,
- Parroquia Juan Rodríguez Suárez,
- Parroquia Lasso de La Vega
- Parroquia Mariano Picón Salas,
- Parroquia Milla,
- Parroquia Osuna Rodríguez,
- Parroquia Sagrario,
- Parroquia El Morro,
- Parroquia Los Nevados;

La Parroquia, por su parte, se constituye en el ente local dentro del Municipio más cercano al ciudadano, que permite mayor organización ya que, cuentan a su vez con una estructura propia, las Juntas Parroquiales, que representan y gestionan los asuntos locales ante el órgano Municipal.

Respecto a los Consejo Comunales, tenemos que según datos suministrados por la *Dirección de Desarrollo Social de la Alcaldía Bolivariana del Municipio Libertador* se encuentran registrados un total de 312 Consejos Comunales, de los cuales solo 62 de esas organizaciones han sido adecuadas para el manejo de recursos financieros, es decir, han sido registradas ante la Superintendencia Nacional de Cooperativas **SUNACOO**P -un organismo adscrito al Ministerio para la Economía Popular, al que por ley le corresponde

la legalización, registro, supervisión y promoción de las cooperativas en Venezuela (www.sunacoop.gov.ve); es decir que solo el 19% de los Consejos Comunales, pueden solicitar recursos provenientes del FIDES -en el este caso-.

De estos datos, se puede interpretar que solo ese 19% de estas organizaciones comunales constituidas en el Municipio Libertador, ha cumplido con el trámite que establece la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la cual determina la formalidad de constitución de las mismas, mientras que el resto de los Consejos Comunales, es decir, casi el 80%, aún se encuentran desprovistos de la posibilidad de acceder a estos recursos.

Estos datos nos permiten argumentar que esta situación puede deberse a que:

- El trámite y los requisitos para constituirse en Cooperativas es muy complejo;
- Los Consejos Comunales no han contado la suficiente organización dentro de sus comunidades para constituirse en Cooperativas;
- Los Consejos Comunales no han tenido la información, la asesoría, ni la capacitación necesaria para establecerse en Cooperativas;
- Las comunidades organizadas en Consejos Comunales, tienen aún una participación incipiente, y siguen sujetas al esquema tradicional que esta establece la Constitución del República, en cuanto a la competencia del ente Municipal para gestionar y ejecutar los proyectos y políticas públicas necesarias para la resolución de los problemas; entre otras.

A continuación veremos como fue el manejo de los recursos financieros del FIDES en el **Municipio Libertador del Estado Mérida 2007**, tanto por la Alcaldía como por los Consejos Comunales:

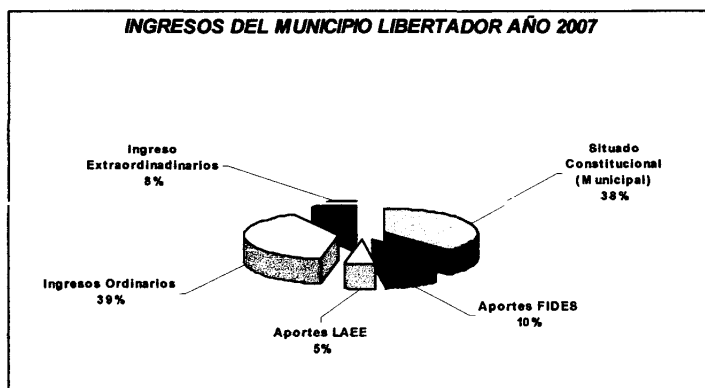
Ingresos Financieros del Año 2007 de la Alcaldía Bolivariana del Municipio Libertador del Estado Mérida.

Cuadro N° 1

Situado Constitucional (Municipal)	26.689.472.243,80	38
Aportes FIDES	6.777.691.690,14	10
Aportes LAEE	3.777.832.901,37	5
Ingresos Ordinarios	27.371.185.313,14	39
Ingreso Extraordinarios	5.554.200.273,09	8

Fuente: Informe de Gestión de la Alcaldía Bolivariana del Municipio Libertador del Estado Mérida año 2007.

Grafico N° 1



Fuente: Elaboración Propia

Estos Ingresos básicamente se distribuyen de la siguiente manera:

- **Situado Constitucional** es destinado para gastos administrativos y operativos del ente municipal.
- **Ingresos Ordinarios** son los ingresos provenientes de la recaudación Tributaria del Municipio, constituyen la fuente de ingresos propios con que cuenta el Ente Municipal para la gestión de gobierno, son destinados tanto para obras, servicios, programas específicos, etc.
- **Los recursos LAEE** corresponden a los recursos provenientes de la Ley Asignaciones Económicas Especiales, se destinan principalmente a obras de inversión en infraestructura.
- **Los recursos FIDES** corresponden a los recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, se destinan principalmente a obras de inversión social en el Municipio.
- **Los Ingresos Extraordinarios** constituyen aquellos aportes que recibe el Municipio por concepto de créditos adicionales, transferencias especiales, etc.

Se puede apreciar que el Ingreso por concepto del Fondo Intergubernamental para el Desarrollo FIDES equivale a 6.777.691.690,14 Bs., es decir, al 10% de los ingresos del Municipio Libertador para el año 2007. De ese porcentaje, según lo establece la Ley FIDES 2006, ha debido destinarse el equivalente al 30% de estos ingresos, directamente a los Consejos Comunales.

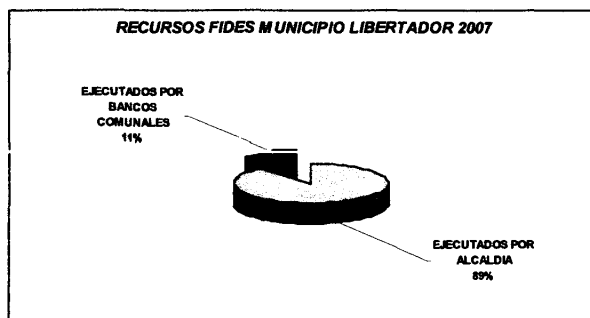
Al revisar la Inversión de los Recursos FIDES en el Municipio Libertador se pudo observar lo siguiente:

Cuadro N° 2

EJECUTADOS POR ALCALDIA	6.007.010.578,97	88,62
EJECUTADOS POR BANCOS COMUNALES	770.681.111,17	11,37

Fuente: Elaboración Propia

Grafico N° 2



Fuente: Elaboración Propia

Estos datos nos permiten observar que la Alcaldía del Municipio Libertador transfirió solo el 11,37% de los recursos **FIDES** para obras de los Consejos Comunales.

Asimismo, según los datos Generales de la Inversión del 2007 en Consejos Comunales del Municipio Libertador Estado Mérida, se destinaron los siguientes montos a:

Cuadro N° 3

Total obras de inversión transferidas a Bancos Comunales (FIDES)	770.681.111,17
Total Otros subsidios otorgados a Bancos Comunales (Ingresos Extraordinarios)	529.523.782,86

Fuente: Elaboración Propia.

Pudiendo determinar que de los recursos por Ingresos Extraordinarios, también se destino un porcentaje a los Consejos Comunales, ya que según la fuente consultada –*Gerencia de Planificación y Presupuesto de la Alcaldía del Municipio Libertador*- estos recursos extraordinarios transferidos al Ente Municipal fueron condicionados para que el 30% también fuera destinado a los Consejos Comunales del Municipio, tal como se puede observar en el siguiente cuadro, este porcentaje tampoco alcanza el 30%, sin embargo hubo una transferencia del 9,53% de estos recursos:

Cuadro N° 4

EJECUTADOS POR ALCALDIA	5.024.676.490,23	90,4662461
EJECUTADOS POR BANCOS COMUNALES	529.523.782,86	9,53375386

Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, estos datos sobre la ejecución de los ingresos provenientes de recursos FIDES, nos permiten sostener el argumento antes mencionado, en relación con la participación efectiva de los Consejos Comunales en la gestión de Políticas Públicas y proyectos en beneficio de la

comunidad, no termina de ser un hecho, no termina de materializarme, aún cuando se han destinado los recursos financieros para estas instancias. Del total de los recursos FIDES solo se otorgo el 11,37 % a los Consejos Comunales, lo que permite sostener que los entes comunales no han contado con la necesaria adecuación y organización en sus comunidades para optar al manejo de los recursos, que no tienen la capacidad para hacerlo o que el ente Municipal no ha sido efectivo en la entrega de los recursos FIDES a los Consejos Comunales.

En este mismo sentido, en el caso del Municipio Libertador del Estado Mérida durante el año 2007, podemos afirmar que la Administración Municipal no solo ha debido otorgar un porcentaje de los recursos FIDES – según la ley- a los Bancos Comunales, sino que además de los ingresos extraordinarios también se destino un porcentaje para los entes comunales. Lo que podría convertirse en una peligrosa tendencia del gobierno de central para seguir lesionando el presupuesto de la Alcaldía y por ende, ir socavando el proceso de descentralización.

Para dejar más claro este ejemplo acerca de la dinámica paralela en el desarrollo de competencias entre la Alcaldía y los Consejos Comunales, hemos tomado los datos de la ***Inversión en Obras Sociales en las Parroquias del Municipio Libertador durante el 2007***, de dos parroquias del Municipio, una urbana y una rural, para sacar algunas conclusiones, así tenemos:

Cuadro N° 5

Inversión en la Parroquia Milla (urbana) 2007.

DESCRIPCION DE LA OBRA	COSTO EN Bs.	EMPLEOS GENERADOS	POBLACION BENEFICIADA	OBSERVACION
ORDINARIO	94.053.850	8		
CULMINACION MURO LA MILAGROSA II ETAPA	34.053.850			RECURSOS TRANSFERIDOS AL BANCO COMUNAL CRISTO REY
CULMINACION MURO LA MILAGROSA III ETAPA	60.000.000	8	300 PERSONAS	EN EJECUCION
FIDES	261.160.000	18		
ARREGLO DE FACHADAS AV. 3 ENTRE CALLES 18 Y 19	180.000.000	10	300 PERSONAS	EN EJECUCION (85%)
ACERAS, BROCALES Y CUNETAS. LA CALERA	50.000.000			RECURSOS TRANSFERIDOS AL BANCO COMUNAL LA CALERA EL PEÑON R.L.
REHABILITACION FISICA DE LA PLAZA MIRANDA	31.160.000	8	VISITANTES	EJECUTADA
CONVENIO GOBERNACION-ALCALDIA	100.000.000	0		
MEJORAMIENTO RED DE AGUAS BLANCAS SECTOR LA MILAGROSA	100.000.000			EN EJECUCION (45%)
TOTAL	455.213.850	26		

Fuente: Informe de Gestión de la Alcaldía Bolivariana del Municipio Libertador del Estado Mérida año 2007.

Cuadro N° 6

Inversión Alcaldía	371.178.000	81,53
Inversión Consejos Comunales	84.053.850	18,46

Fuente: Elaboración Propia

Tal como se puede observar del Plan Inversión destinado para Obras correspondiente a la Parroquia Milla del año 2007 se programaron un total de 455.231.850 millones de Bolívares correspondiente a los ingresos FIDES, de

los cuales se transfirieron a los Consejos Comunales un total de 84.053.850 millones de Bolívares, el equivalente al 18,46% de la inversión, mientras que la Alcaldía invirtió por medio de empresas contratistas el 81,53% de los recursos.

También podemos determinar con estos datos que, de las obras realizadas por la Alcaldía del Municipio Libertador, hay registro de la Ejecución de la obra, mientras que de las obras realizadas por los Bancos Comunales Cristo Rey y Calera El Peñón, no se registran datos acerca de la ejecución de la Obra, es decir, no se puede determinar si la obra se realizó o no, si el manejo de los recursos fue eficiente y si beneficio a la comunidad.

Cuadro N° 7

Inversión en la Parroquia EL Morro (rural) 2007.

DESCRIPCION DE LA OBRA	COSTO EN Bs.	EMPLEOS GENERADOS	POBLACION BENEFICIADA	OBSERVACION
FIDES	400.000.000	0		
MURO DE CONTENCION DE LA VIA PRINCIPAL	30.000.000			RECURSOS TRANSFERIDOS AL CONCEJO COMUNAL HATO LAS PEREZ
CUNETAS DE LA VIA PRINCIPAL ALDEA MOCAZ	40.000.000			RECURSOS TRANSFERIDOS AL BANCO COMUNAL EL MOCAZ R.L.
PAVIMENTO RIGIDO CALLE EL CEMENTERIO Y EL PORVENIR	100.000.000			EN EJECUCION (35%)
CANALIZACION Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE RIEGO POR ACEQUIA CENTRO POBLADO	100.000.000			EN EJECUCION (35%)
ACUEDUCTO PARA CONSUMO HUMANO ALDEA MOCOSOS SECTOR LA CABRERA	50.000.000			RECURSOS TRANSFERIDOS AL BANCO COMUNAL LA VUELTA LARGA R.L.
CUNETAS DE LA VIA PRINCIPAL PARTE BAJA ALDEA MOCOTONE	30.000.000			RECURSOS TRANSFERIDOS AL CONCEJO COMUNAL
PAVIMENTO RIGIDO Y TERMINACION DE SISTEMA DE RIEGO ALDEA MUCHACHAY	25.000.000			RECURSOS TRANSFERIDOS AL CONCEJO COMUNAL
AMPLIACION DEL PUENTE DE (LA BRUJA) VIA PRINCIPAL	25.000.000			RECURSOS TRANSFERIDOS AL CONCEJO COMUNAL
TOTAL	400.000.000	0		

Fuente: Informe de Gestión de la Alcaldía Bolivariana del Municipio Libertador del Estado Mérida año 2007.

Cuadro N° 8

Inversión Alcaldía	200.000.000	50
Inversión Consejos Comunales	200.000.000	50

Fuente: Elaboración Propia

Se puede observar que del Plan Inversión destinado para Obras correspondiente a la Parroquia El Morro del año 2007 se programaron un total de 400.000.000 millones de Bolívares correspondiente a los ingresos FIDES, de los cuales se transfirieron a los Consejos Comunales un total de 200.000.000 millones de Bolívares, el equivalente al 50% de la inversión, mientras que la Alcaldía invirtió 200.000.000 millones de Bolívares, equivalente al otro 50% del monto proyectado para la Parroquia.

Este caso, resulta muy interesante de analizar, dado que se trata de una Parroquia rural, relativamente alejada de la ciudad, con una vialidad precaria, un desarrollo incipiente y donde sus habitantes se dedican básicamente a la agricultura. Por estas características la Parroquia El Morro debería tener mayor atención del Ente Municipal, en virtud de procurar mayor desarrollo y garantizar las condiciones necesarias para su pobladores cuenten con vías de acceso y puedan trasladar sus productos a la ciudad, que además benefician a todo el Municipio; por el contrario, observamos que la Alcaldía asumió solo el 50% de la ejecución en obra de inversión y quedando el otro 50% en responsabilidad en manos de los Consejos Comunales, sin poder determinar si las Obras fueron ejecutadas o no.

CONCLUSIONES

1. El balance sobre la democracia y la descentralización en nuestros días, nos ha remitido a examinar éstos procesos desde su origen, es decir, desde el momento en que se hizo necesario reformar el Estado y cambiar los esquemas de administración de las instituciones político-administrativas del país, pudiendo determinar las variables y coyunturas específicas en cada etapa analizada.

La reforma del Estado ha sido un tema presente en la agenda de los gobiernos venezolanos desde 1958, en unos momentos con mayor relevancia que otros, sin embargo, los esfuerzos reales comenzaron a partir de 1989, como resultado de un periodo de reflexión en que se detectaron los puntos neurálgicos que requerían de reformas para viabilizar el sistema político venezolano y fortalecer la democracia y la descentralización, a través, de la redistribución del poder desde los núcleos centralizadores hacia los ciudadanos buscando mayor eficiencia en la administración pública.

En el periodo comprendido entre 1989 y 1998, se pudieron registrar avances sustanciales y positivos para el proceso de descentralización, aun cuando, se trato de un proceso lento y el país vivía una profunda crisis política, se dieron pasos importantes hacia la reconfiguración de las instituciones del Estado. Para finales de esta década, se había materializado, de manera formal, el proceso de transferencia de competencias a los ámbitos Estatal y Municipal y existía una creciente revalorización de la participación ciudadana.

En el periodo que va desde 1999 hasta nuestros días, hemos asistido una dinámica de cambios constantes en la administración del Estado. La Constitución promulgada en 1999, aparentemente fortalecería el proceso de democratización y descentralización iniciado en la década anterior. Sin embargo, desde el inicio de este último periodo, pudimos observar que el proceso de descentralización que fue iniciado en 1989, y posteriormente ratificado y consolidado como una política de Estado en la Constitución de 1999, fue detenido y revertido hacia una recentralización de competencias en los distintos ámbitos del Poder Público.

En este sentido, podemos sostener que las diferentes acciones y políticas que se han generado desde el Gobierno central, han llevado a la descentralización a un estado de retroceso, obstaculizando y lesionándolo su esencia. Ha sido el caso, de la creación de nuevas instancias, programas sociales y políticas de diferente índole, que se han puesto en marcha de manera paralela, desarticulada e improvisada, dentro de la institucionalidad del Estado venezolano.

2. En cuanto a la dicotomía entre Democracia representativa y Democracia participativa que se ha pretendido establecer durante el gobierno de Hugo Chávez, ubicándolo en una etapa discursiva de negación como formas de participación democrática opuestas una de la otra, nos hacemos eco de los autores de teoría política de la democracia, quienes han sostenido que la representación y participación son dimensiones que coexisten y se complementan, ambas crean equilibrio y ayudan a la construcción de sociedades más democráticas. Hoy en día no se puede hablar de sistemas políticos donde solo haya representación o participación. Si bien, la de

democracia directa es importante, no se deben descuidar las instituciones de la democracia representativa, ni debilitar el rol de las mismas.

3. La creación de los Consejos Comunales ha resultado la muestra más emblemática del proceso de recentralización que ha protagonizado Venezuela. Estas instancias nacieron como antesala a un proceso electoral, con la finalidad de otorgar poder al Pueblo para la gestión de políticas públicas y proyectos orientados a solucionar los problemas de sus comunidades. Sin embargo, estas organizaciones comunales fueron creadas de forma paralela al Municipio venezolano, el cual históricamente y según lo establecido en el ordenamiento jurídico, es la unidad primaria de organización política del Estado y, en consecuencia le corresponde la administración de los asuntos locales, promover las políticas orientadas al bienestar y desarrollo social, así como a la solución de los problemas de la comunidad.

En cuanto al funcionamiento y operatividad de los Consejos Comunales, debemos decir que hasta el momento, no se registran resultados formales de su eficiencia. Por el contrario, podemos afirmar, que se trata instancias con un desarrollo muy incipiente y que no tienen la capacidad de respuesta suficiente para sustituir el rol y las competencias -que según el ordenamiento jurídico venezolano- corresponden a la figura municipal.

La creación de instancias paralelas se ha justificado y avalado con el propósito de consolidar una “democracia participativa”, sin embargo, no se previó un proceso de formación ciudadana que permitiera hacer efectiva tal participación, sí es que es posible. En el caso de los Consejos Comunales, se ha podido determinar que la participación

no se ha materializado tal como se había pensado, no ha sido real, puesto que los recursos, beneficios y las facilidades otorgadas a estas instancias en detrimento del Municipio, han tendido a diluirse, perjudicando la gestión municipal y creando falsas expectativas de participación en el Municipio.

Entre tanto, pareciera que el carácter paralelo, improvisado y desarticulado de estas instancias es una tendencia del gobierno nacional, dado que, no termina de dar muestras si se trata de un nuevo esquema que sustituirá al formalmente establecido o si ambos seguirán coexistiendo.

El caso analizado en el Municipio Libertador del Estado Mérida, nos permitió comprender, cómo ha sido la dinámica de funcionamiento de los Consejos comunales en paralelo con las competencias y políticas que debe ejecutar el ente municipal, pudiendo determinar que en ambos casos los resultados, fueron desiguales y poco eficientes para el beneficio de las comunidades.

4. Es necesario el fortalecimiento del espíritu descentralizador dentro de las instituciones del Estado venezolano, que en todo caso, debe apuntar hacia un proceso de descentralización desde las estructuras del Poder Público y no en paralelo o contradictorio como se ha pretendido en los últimos tiempos. Apuntar hacia nuevas tesis como la municipalización, por ejemplo, sería una vía para alcanzar realmente mayores niveles de eficiencia e involucrar al ciudadano realmente en la gestión de los asuntos públicos. Sin duda, la participación ciudadana ha dejado de ser una tendencia para convertirse en una demanda formal de las sociedades modernas.

5. Por último, consideramos que es inminente, una reconfiguración de las fuerzas políticas del país para hacer contrapeso a la tendencia centralizadora que hemos analizado. El caso de la creación de las instancias paralelas a la institucionalidad del país, se ha debido en buena medida a que la clase dirigente del país ha sido complaciente ante las decisiones del gobierno central, ni los alcaldes ni los gobernadores en su mayoría de la línea oficialista, han puesto objeción ante la invasión de competencias y espacios que se ha producido con la creación de estas instancias. Por ahora, las esperanzas quedan cifradas en el proceso electoral previsto para el año 2008, del cuál debería resultar un reacomodo de las fuerzas políticas que permitan posicionar a alcaldes y gobernadores de la línea opositora, para tratar de revertir este proceso. Que por demás, es una tendencia creciente del gobierno actual.

REFERENCIAS BIBLIOHEMEROGRAFICAS

ALCALDIA BOLIVARIANA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR. Informe de Gestión 2007.

Angulo, A.; Loaiza L. y Moreno A. (2004). **La Ilusión del Bienestar. Globalización, Descentralización y Antidesarrollo en Venezuela y América Latina.** Grupo de Investigación de Análisis Socio-político de Venezuela. Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT). Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Baena del Alcazar, M. (2000), **Curso de Ciencia de la Administración.** Tecnos, Madrid, p.191.

Brewer-Carias A. (1995). El Federalismo en la historia política venezolana. En: **/Provincia** Revista venezolana de estudios territoriales. CIEPROL. Universidad de Los Andes. Número 1, I Etapa. Enero – diciembre. Mérida, Venezuela.

Bobbio N. (1996). **El Futuro de la Democracia.** Fondo de Cultura Económica. México.

Bobbio N., Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1997). **Diccionario de Política. Siglo Veintiuno Editores. Décima edición. México.**

Brewer-Carias A. e Izquierdo Norma. (1977). **Estudios sobre la Regionalización en Venezuela.** Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. Caracas – Venezuela.

Brewer-Carias (2004). **Constitución, Democracia y Control del Poder.** CIEPROL. Universidad de Los Andes. Editorial Jurídica Venezolana. Mérida, Venezuela.

Brewer-Carias (2007). Introducción general al Régimen del Poder Público Municipal. En: **Ley Orgánica del Poder Público Municipal.** (Reformada el 10-04-2006). Editorial Jurídica Venezolana. 3ra. Edición corregida y aumentada. Caracas, Venezuela.

Brewer-Carias (2007). **Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista.** Comentarios sobre el alcance y sentido de las propuestas de la Reforma Constitucional 2007. CIEPROL. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

- Caballero, M. (2000). **La gestación de Hugo Chávez**. 40 años de Luces y Sombras en la Democracia Venezolana. Libros de la Catarata. Madrid, España.
- Constant B. (1989). **Escritos Políticos**. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España.
- COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (1988). **La Reforma del Estado**. Proyecto de Reforma Integral del Estado. Volumen 1. Caracas – Venezuela.
- Duverger M. (1988). **Instituciones políticas y derecho constitucional**, Ariel, Barcelona, España.
- Fernández J. (2005). Limitaciones y desafíos de la nueva institucionalidad constitucional de la democracia. En: /**Provincia** Revista venezolana de estudios territoriales. CIEPROL. Universidad de Los Andes. Número Especial. Mérida, Venezuela.
- Fernández J. (2006). Un caballo de Troya en la profundización democrática de 1999. En: / **Provincia** Revista Venezolana de Estudios Territoriales. CIEPROL. Universidad de Los Andes. Número Especial. Mérida, Venezuela.
- Fleuri, S. (1999). “Reforma del Estado en América Latina”. En: **Revista Nueva Sociedad**. Nº 160. Buenos Aires, Argentina. Editorial Nueva Sociedad. 59-80.
- Gómez Calcaño, L. y Margarita López Maya. (1990). **El tejido de Penélope**. La Reforma del Estado en Venezuela, 1984-1988. CENDES-APUCV-IPP. Caracas, Venezuela.
- González F. (1995). Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela. En:/ **Provincia** Revista venezolana de estudios territoriales. CIEPROL. Universidad de Los Andes. Número 1, I Etapa. Enero – diciembre. Venezuela.
- González F. (2006). **La Regionalización en Venezuela. Conceptualización de la región. Impacto sobre el federalismo y las autonomías provinciales**. Mérida, Venezuela. [Web].
Disponible en:

http://www.cfired.org.ar/esp2/eventos/Region_C/pdfs/1Fortunato%20Gonzalez.pdf
[Consulta efectuada en fecha 20 de julio de 2007].

- Gurutz J. (1994). **La democracia en la encrucijada**. Editorial Anagrama. Barcelona, España.
- Lalander R. (2002). ¿El suicidio de los elefantes?. La descentralización venezolana entre la partidocracia y el chavismo. En: **La Transición Venezolana**. Aproximación al fenómeno Chávez. Ramos Jiménez, A. (Ed). Centro de Investigaciones de Política Comparada. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Pp. 195-240.
- Mascareño C. (2000). **Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva Sociedad. 1ra. Edición. Caracas, Venezuela.
- Mascareño C. (2007). El federalismo venezolano re-centralizado. En: **Provincia** Revista de Venezolana de Estudios Territoriales. CIEPROL. Universidad de Los Andes. N° 17. Enero-Junio. Mérida-Venezuela.
- Medellín, P. (2003). "Elementos de teoría y método para escrutar las crisis de gobernabilidad en América Latina". En: **Estudios Políticos**. N° 22. Enero-Junio. Medellín: Universidad de Antioquia. IEP. pp. 85 -122.
- Méndez P., M. y Negri, J. J. (2007). "Democracia". En: **Política, Cuestiones y Problemas**. Comp. Luís Aznar y Miguel de Luca. Ariel. Buenos Aires.
- Molina J. (2004). Partidos y Sistemas de Partidos en la evolución política venezolana. La Des-institucionalización y sus consecuencias. En: **Los Partidos Políticos Venezolanos del Siglo XXI**. Coord. José E. Molina y Ángel E. Álvarez. Venezuela. Vadell Hermanos Editores. Pp.1-55
- O'Donnell Guillermo (1996). "Accountability Horizontal". En: Revista La Política. N° 4. Paidós. Barcelona. P. 161-168.
- Putnam R. (1994). **Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa**. Editorial Galac; Caracas, Venezuela.

- Rachadell M. (1984). "Hacia un Nuevo Esquema de Regionalización Administrativa" En: **Revista de Derecho Público**, N° 18, E.J.V., junio Caracas, Venezuela.
- Rachadell M. (2006). La centralización del poder en Venezuela. En: / **Provincia** Revista venezolana de Estudios Territoriales. CIEPROL. Universidad de Los Andes. N° 16. Julio - Diciembre. Mérida, Venezuela.
- Rivas L. (2002). **Transformaciones y Crisis de los Partidos Políticos**. La nueva configuración del sistema de partidos. Working Papers 202. Institut de Ciéncies Polítiques i Socials. Barcelona, España.
- Rivas J. (2004). Los desafíos de la democracia y la política latinoamericana: una aproximación a Venezuela. En: / **Utopía Siglo XXI**. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad de Antioquia. Vol. 2 N° 10. Enero-Diciembre. Colombia.
- Stuart Mill J. (1984). **Sobre la Libertad**. ORBIS Madrid, España.
- Sartori G. (2003). **¿Qué es la Democracia?**. Altamir Ediciones. Bogota, Colombia.
- Tocqueville A. (1995). **La democracia en América**. Fondo de Cultura Económica. Madrid, España.
- Vargas J. (2004). "Mutaciones de la función de gobernabilidad del Estado Nación". En: **Revista Debates Latinoamericanos**. Buenos Aires, Argentina. Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados. Año II – N° III.

REFERENCIAS JURÍDICAS:

- LEY ORGANICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL (2005).
- LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES (2006).
- LEY DEL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (2000).

- LEY DEL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (2006).
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. CONSTITUCIÓN. (1999). Caracas. Editorial Paredes.
- REPUBLICA DE VENEZUELA. CONSTITUCIÓN. (1961). Caracas. Editorial Paredes.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS:

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. [Web en línea]

Disponible en: <http://www.cne.gov.ve>

[Consulta realizada el 02 de marzo de 2008]

MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE PARTICIPACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL. [Web en línea]

Disponible en: <http://www.mps.gov.ve>

[Consulta realizada el 10 de marzo de 2008]

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO. [Web en línea]

Disponible en: <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/proyb2000.htm>

[Consulta realizada el 20 de febrero de 2008]

MINISTERIO POPULAR PARA LA ENERGIA Y EL PETROLEO. [Web en línea]

Disponible en: <http://www.pdvsa.com/index>

[Consulta realizada el 25 de febrero de 2008]

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COOPERATIVAS (SUNACOO). [Web en línea]

Disponible en: <http://www.sunacoop.gov.ve>

[Consulta realizada el 12 de marzo de 2008]