

Los Consejos Locales en el diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela

Local Councils in the constitutional design of participatory democracy in Venezuela

Morales, Eduvigés*; Cuñarro, Edith** y Leal González, Nila***

*Doctora en Derecho, Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP). Email: morales@hotmai.com. **Doctora en Ciencia Política, Directora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP). Email: mabelc18@hotmail.com. ***Nila Leal González, Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora adscrita al Laboratorio de Antropología. Email: nilalealg@cantv.net

Recibido: 24/11/05 / Aceptado: 01/03/06

Resumen

La Constitución de 1999 plantea, por primera vez, el diseño de una democracia participativa, separándose así de lo que había sido una constante en la historia constitucional republicana de Venezuela: la democracia representativa. Este modelo de democracia participativa se basa en la premisa de que, para que se democratice la gestión pública la participación ciudadana debe equilibrar el poder. Mediante el estudio del esquema constitucional de la democracia participativa, se inicia el trabajo con una breve disquisición teórica sobre el sentido y alcance de esta propuesta, para proceder al análisis de los Consejos Comunales, como instancias –consagradas en la ley que los crea– vinculadas directamente con la concreción de los principios rectores de la democracia participativa, con la idea de identificar si el diseño normativo de esta ley viabiliza el constructo constitucional planteado en la Carta Magna de 1999. Se concluye que la concentración de poder, la superposición de funciones y la ambigüedad de las normativas no viabilizan la incorporación de la sociedad organizada para el fortalecimiento y democratización de la gestión pública.

PALABRAS CLAVE: Constitución Bolivariana de la República de Venezuela (1999), democracia participativa, Consejos Comunales.

Abstract

For the first time, the 1999 Constitution proposes the design of participatory democracy, breaking apart from what had been a constant feature in Venezuela's republican constitutional history: representative democracy. This participatory democracy model is based on the premise that in order to democratize public management citizen participation must balance power. The paper begins with a brief theoretical digression about the meaning and scope of this proposal by studying the participatory democracy's constitutional scheme. Proceeding to analyze Communal Councils as instances –established in the law that creates them- directly linked to the completion of the governing principles of participatory democracy to identify if the ruling design of this bill makes viable the constitutional construct proposed in the 1999 Magna Carta. It concludes by stating that power concentration, functions superposition and rules ambiguity do not make viable the inclusion of organized society to strengthen and democratize public management

PALABRAS CLAVE: Bolivarian Republic of Venezuela's 1999 Constitution, participatory democracy, Communal Councils.

Introducción

En la ponencia que presentamos ante este IX Congreso se expone una mirada panorámica acerca de los desarrollos normativos que dan base al diseño constitucional de la democracia participativa en Venezuela, haciendo especial hincapié en aquellas regulaciones atinentes a los Consejos Locales. Se inicia el trabajo con una breve disquisición teórica acerca de la relación entre el municipio y la democracia participativa, para luego proceder al análisis de las nuevas regulaciones -que pretenden delinear a posteriori de su aprobación, el desideratum democrático planteado en la Carta Magna de 1999- en las cuales se establecen las pautas que deben coadyuvar con la implementación de los lineamientos constitucionales. Para ello se procede, en primer lugar, a un somero análisis de la democracia participativa, en segundo lugar, se pasa a esbozar algunos principios rectores de este tipo de democracia para luego caracterizar la estructura normativa y la regulación de la participación en concreto, es decir, como la han estructurado los legisladores, en el caso de Venezuela..

Diseño constitucional para la Democracia Participativa

Las concepciones políticas intentan actualmente recobrar su relación con la ética en el marco de la democracia participativa, forma de gobierno que se plantea entrelazar intereses particulares en objetivos convenidos, para incorporar la reivindicación de la igualdad, el pluralismo y la transparencia (Cuñarro, 2001: 105)

Intentando delinear el nuevo modelo político de la democracia participativa, se discute el rol del Estado y de otros centros de decisión, desde diversas perspectivas: algunas que consideran su declive, y otras, que le reconocen un nuevo rol, menos abarcante pero más fuerte y eficiente. Lo público y lo privado se imbrican frente a la proliferación de asociaciones de diferentes tipos que exigen ser oídas produciendo multiplicidad de voces en el escenario planetario, orbitando en torno a determinados objetivos convenidos, tratando y a veces logrando incidir en la toma de decisiones. (Cuñarro, 2001:112)

En este marco global, parece propicio iniciar estas reflexiones con una referencia al papel que deben cumplir las constituciones. En este sentido, se afirma que “las constituciones son sólo las formas estatales en que somos libres porque somos gobernados por leyes y no por otros hombres”. (Sartori, 212) Ellas deben constituirse, en primer lugar, en instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten, el control del ejercicio del poder político. Este telos constitucional parece sumamente relevante a los fines de este trabajo, o sea, se quiere subrayar la idea de que la constitución debe establecer las formas en que se estructuran los procesos de toma de decisiones, es decir, establecen procedimientos cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder.

En este sentido se argumenta:

“Una Constitución que se propone establecer políticas, es decir, de contenido político, desplaza a la voluntad popular y hace a un lado a las instituciones que toman las decisiones políticas (el Parlamento y los gobiernos) a los que se les reserva constitucionalmente el poder de decidir las políticas” (Sartori, 217).

Para hacer viable el fortalecimiento y democratización de la gestión pública, es necesario dotar a la ciudadanía de medios de influencia sobre la administración pública que además de permitir un equilibrio del poder aseguren el fortalecimiento y democratización de la gestión pública. Existen múltiples fórmulas de participación ciudadana a nivel municipal capaces de acercarnos a ese objetivo, por ello, se trata de -partiendo de los criterios establecidos-, diagnosticar la coherencia de la estructura instaurada para viabilizar la participación a través de los Consejos Comunales.

A la luz de las ideas antes expuestas acerca de la necesidad de establecer contrapesos al poder del Estado y del gobierno, se realizará el análisis de las disposiciones que regulan la democracia participativa en Venezuela, poniendo especial atención en que los lineamientos establecidos a partir de las decisiones constitucionales establezcan procedimientos que articulen de manera coherente el desideratum constitucional. Lo que se procura es el establecimiento de una estructura de gobierno que enfrente, la necesidad de gobernar, sin caer en la tentación de incluir en ella aspiraciones y buenas intenciones que producen una sobrecarga de las regulaciones normativas, ineficiencia e inviabilidad.

El espacio local, que mejor representa el escenario para la democracia participativa es el municipio por su cercanía a los ciudadanos es allí donde resulta posible descubrir el sentido de ciudadanía y a partir de éste, crear y recrear nuevas formas de participación. Las actividades participativas garantizan en el ámbito de los gobiernos locales la revalorización del sistema democrático y el fortalecimiento de la acción ciudadana a nivel local.

Desde el punto de vista teórico, el problema de la democracia pudiera ir más allá de la construcción de instituciones representativas para centrar la discusión en la multiplicidad de formas que adopta la participación de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos que les competen. Valga la redundancia, para la democracia participativa la participación de los ciudadanos en la gestión pública es la piedra angular para la construcción del orden democrático.

Ante esto, el orden de gobierno municipal adquiere singular relevancia, toda vez que implica la difícil tarea de procesar las demandas más inmediatas de la sociedad local, por tal motivo, al municipio se le conside-

ra la instancia más cercana y sensible a las problemáticas ciudadanas. La democracia representativa es complementada por la participativa ambas no son excluyentes. La democracia representativa para hacerse más efectiva necesita de la participación activa de la sociedad en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas que afectan a la ciudadanía.

Frente a las deficiencias de la democracia representativa, tutelada por los partidos, que se instauró mediante la Constitución de 1961, la democratización de lo público es uno de los cambios políticos institucionales de mayor importancia que la Constitución de 1999 aporta en el rediseño del orden social venezolano. (Fernández Toro, 2003: 668)

Principios rectores de la democracia participativa.

Para que se democratice la gestión pública la participación ciudadana debe equilibrar el poder. Si esta premisa no es asegurada a través de los propios diseños de la participación, entonces la estructura normativa no contribuye a la eficacia de los mecanismos e instancias destinados a regular la participación.

La participación pública no es balanceada y no es representativa, ya sea porque hay poco interés en ella, dado los costos de oportunidad, ya sea por el fracaso de los mecanismos involucrados. Para hacer **representativa** la participación hay que tener en cuenta ambas cosas. La primera, haciendo discriminación positiva o usando el sorteo, por ejemplo, a los efectos de asegurar la representación social en sí misma. La segunda ofreciendo incentivos a la participación que compensen sus costos (Cunill, 2004: 60)

Para equilibrar la participación se hacen necesarios criterios de **igualdad y pluralismo**. La igualdad y el pluralismo no son sinónimos de representatividad, en el sentido estricto del término, apuntan a la idea de que nadie que se sienta afectado o quiera intervenir resulte excluido de los procesos de participación social, por lo tanto, que ellos puedan ser considerados como representativos del público en general que en cada caso es interpelado. A estos principios, deben agregarse otros que viabilizan **la transparencia, estos serían la deliberación y la publici-**

dad. La deliberación se basa en el reconocimiento de que hay diferentes posiciones de valor afectando la elaboración de políticas públicas, que necesitan ser resueltas a través del diálogo más que a través del ejercicio del poder, para asegurar que la deliberación sea posible se deben satisfacer las condiciones de la competencia comunicativa. El acceso a la información relevante para formarse una opinión informada también es una condición de la competencia comunicativa (Cunill, 2004: 62).

Existen mecanismos de participación ciudadana que son polémicos en cuanto a su capacidad de control de la administración pública. Es el caso de la representación de los usuarios en los consejos de administración de servicios públicos que se han utilizado sobre todo para servicios municipales y los consejos deliberativos y paritarios creados para debatir políticas sociales en el nivel local.

La Constitución de 1999 ha introducido nuevos conceptos que otorgan una mayor autonomía a las comunidades, sin embargo, en la vida real las normas constitucionales no siempre se cumplen adecuadamente, de tal forma que los mecanismos de participación quedan en la letra del papel, siendo además sumamente complicados y de difícil implementación. También se constata que los procesos globales han impulsado la articulación de estrategias de inclusión social “desde arriba”, sin embargo, las nuevas relaciones sociales generadas pueden también crear aperturas para el impulso de estrategias de integración social “desde abajo” (democratización del poder local, surgimiento de una generación de líderes a nivel popular y otras formas asociativas como las organizaciones públicas no estatales). A pesar del peso de las variables globales, se destaca el papel de los grupos que, en este contexto de cambio de la articulación del Estado con la sociedad, llevan a cabo determinadas prácticas participativas como las experiencias co-gestionarias. (Leal, 2002)

Hay distintos tipos de arreglos institucionales donde la provisión es pública y la producción es privada. Dependiendo de cuáles son esos arreglos y particularmente con quienes se hacen, la co-gestión puede también constituirse en un medio de control directo y activo de la sociedad sobre la administración pública. La co-gestión como medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública se aplica a los casos de contratación con asociaciones ciudadanas, guiadas por la lógica de

la solidaridad. En este sentido se restringen a la cogestión pública entre entes estatales y no estatales excluyendo la cogestión con entes guiados por la lógica mercantil.

Existen diversas formas de cogestión pública, para determinar cual es mejor hay que analizarlas desde el punto de vista del control, la eficiencia y la democracia. Las cooperativas autogestionadas por comunidades de base para la provisión de servicios públicos constituyen la máxima expresión de influencia ciudadana sobre la administración pública, a la vez que son el modelo por excelencia del gobierno societal (Cunill, 2004: 60-65).

Una asociación voluntaria o grupo de ciudadanos autogobernados satisface necesidades públicas desde la base de la solidaridad y se autorregula, como el caso de los Consejos Comunales en Venezuela. Las experiencias de participación en el gobierno local incluyen la auto organización para ciertos equipamientos y servicios (instalaciones deportivas, centros juveniles, servicios de guardería, centros para mayores, centros socio-culturales y otros) y la organización autogestionada de proyectos locales (servicios vecinales, proyectos ambientales y otros).

En definitiva, los principios rectores que deben guiar el modelo político de la democracia participativa para que sea eficiente y sometida a control popular son: representación, igualdad, pluralismo y transparencia (expresada en la deliberación y la publicidad de la agenda pública). Estos serán los principios que guiarán nuestra perspectiva al proceder al estudio de las normativas que pretenden regular los lineamientos constitucionales de la democracia participativa en Venezuela.

Los lineamientos constitucionales de la democracia participativa en Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en lo sucesivo CRBV, persigue crear controles sociales efectivos sobre la gestión del Estado y en este esfuerzo las formas democráticas de gobierno, la representación y la participación, se complementan en el cumplimiento del objetivo. No se puede prescindir de la representación pero ésta debe ser reforzada con la participación de los ciudadanos, que es,

a la vez un excelente mecanismo de educación política hacia la consecución de una ciudadanía activa (Morales y Núñez, 2005). El Estado debe asumir la promoción de esa participación, garantizando un marco político y jurídico que propicie un clima apropiado. (Artículo 70, CRVB 1999, 135 LOAP y 253-272 LOPPD)

Se reconoce la participación ciudadana en la Constitución de 1999 como una de las fuentes de legitimidad del poder político y de la organización del Estado, pero en la práctica cotidiana existen severas restricciones para desarrollar procesos de participación, quizás la más fuerte de estas restricciones sea la cultura política que no propicia el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, más allá del ejercicio de sus derechos políticos.

En el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) se establece que "... el fin supremo de la misma es crear una Sociedad Democrática, Participativa y Protagónica ...". De esta manera se configura el basamento constitucional expresado en valores de la participación ciudadana. Entre los principios fundamentales que establece la Constitución Nacional, se destaca el Artículo 6 "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables". Este dispositivo constitucional obliga a aquellos que dirigen los poderes públicos del Estado a reformular la relación con los ciudadanos para incorporarlos al proceso de democratización de la gestión pública, puesto que el principio participativo informa y caracteriza al propio sistema de gobierno.

El marco jurídico para la participación local en Venezuela obtiene su basamento de manera explícita, en la CRBV (1999)

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

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo

que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”

Conviene destacar, que la CRBV es explícita al indicar los medios para que los ciudadanos participen y ejerzan su protagonismo y, muy especialmente en lo atinente a la participación de la población en la formulación, ejecución y control de la gestión pública, asumiendo que participar es una de las categorías a las cuales responde la administración pública (Artículo 142 CRVB). Dichos medios son indicados con carácter enunciativo en el texto constitucional puesto que, si bien se señalan algunos, la Constitución deja espacio para que se consideren como tales otras formas de organización de los ciudadanos y de las comunidades, con la sola condición de que se sustenten en los valores de cooperación y solidaridad. Tal como se evidencia del artículo 70 el cual se transcribe por su particular significación:

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

Este tratamiento constitucional encuentra su justificación en los conceptos del preámbulo constitucional, integrados con los dispositivos mismos de la carta y que se hallan presentes en todas las leyes que, con posterioridad a 1999, se han promulgado para desarrollar ese principio participativo que subyace en los valores antes aludidos.

La estructura normativa y la regulación de la participación en Venezuela

1. *Mora en la legislación sobre participación y ausencia de sistematización.* Si bien existe el desarrollo legislativo, hay una mora en los legisladores nacionales respecto a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Existe un grupo de leyes¹, las cuales contienen normas referidas a medios e instancias de participación ciudadana, esta situación evidencia una a ausencia de sistematización, la cual trasciende a la simple consideración de una adecuada técnica legislativa. Lo conveniente hubiera sido instrumentalizar la concepción, principios, medios, instrumentos y demás elementos fundamentales de la participación ciudadana en un instrumento orgánico que, en armonía con la Constitución otorgara coherencia, direccionalidad y un propósito transparente a la participación ciudadana comprendida como un proceso perfectible en la medida de su implementación en el plano fáctico, evitándose posibles contradicciones entre normas y duplicación de funciones entre los diversos actores que en los distintos textos legales se han ido aprobando. (Morales y Núñez, 2005)
2. *Concentración de poder en el Ejecutivo.* En este orden de ideas, se inscribe la ley relativa a los Consejos Comunales, definidos como instancias de participación (Artículo 1) que permiten ejercer directamente a los ciudadanos y a las comunidades la gestión de las políticas públicas y de proyectos para resolver sus necesidades y aspiraciones (Artículo 2), sustentándose en varios principios inspiradores, de los cuales cabría destacar a los fines del presente trabajo los de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y control social. Existen dos elementos vinculados con el menor o mayor grado de autonomía de los Consejos Comunales, como lo son el procedimiento de su registro, adquisición de personalidad jurídica y a su relación necesaria con la denominada Comisión Presidencial del Poder Popular. En cuanto al registro de los Consejos Comunales la ley prescribe que habrá de realizarse ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, (Artículo 20) la cual es designada a su vez por la Comisión Nacional Presidencial (Artículo 32), de la que dependerá. En relación a la Comisión Nacional Presidencial se observa que para

su creación se argumenta como soporte legal, el Artículo 71 de la Ley Orgánica de Administración Pública. La disposición antes citada se refiere a la creación de comisiones para evacuar consultas o emitir dictámenes, las cuales pueden tener o no permanencia, ser creadas para un caso específico (ad hoc) o tener cierto grado de permanencia. El texto legal no contempla a comisiones con el carácter atribuido en la ley de los Consejos Comunales a la Comisión Nacional a la cual nos referimos, explícita y claramente creada con un carácter operativo-ejecutivo, sin que se observe entre sus fines, en ningún momento, que su propósito sea consultivo como lo prescribe el dispositivo legal en el cual se fundamenta su creación (Artículo 30). Esta circunstancia hace nacer serias dudas en cuanto a la legalidad administrativa que deben respetar y cumplir todos los órganos de la Administración Pública (Artículos 137 y 141 CRBV)

3. *Superposición de ámbitos territoriales.* En relación al ámbito territorial en el cual cumplirán sus funciones los Consejos Comunales, se observa que la ley emplea el concepto de “área geográfica de la comunidad” y establece que dicho ámbito lo demarcará la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, en “ejercicio del poder” que se les reconoce como instancia de participación y protagonismo del pueblo (artículo 4, num. 1. 3 y 5 LCC, 2006).

Se estima que esta manera de identificar el área geográfica donde funcionará cada Consejo comunal, sujeta al carácter vinculante atribuido a las decisiones emanadas de la Asamblea, no considera o toma en cuenta y, en consecuencia demerita el ejercicio de competencias constitucionales que detentan los niveles estatales y municipales de gobierno (num.2, artículo 164, 169 y 178, numeral 1 CRBV, 1999) Pudiendo ocurrir en el futuro, con ocasión de las decisiones de las Asambleas citadas, en relación a la demarcación territorial, conflictos y superposiciones del ámbito territorial que pudiera no ser coincidente con el establecido por los órganos de los niveles estatales y municipales de gobierno.

4. *Manejo de los recursos financieros.* En relación al problema de la distribución y manejo de los recursos financieros, dentro de los órganos que integran los Consejos Comunales, está prevista una Unidad de Contraloría social (artículo 7 LCC, 2006) para ejercer el seguimiento

ordinario de la gestión, coordinar la contraloría socio-comunitaria, controlar, vigilar y fiscalizar los proyectos comunitarios en sus distintas fases (consulta, planificación, desarrollo y ejecución (art. 23 LCC, 2006). Los funcionarios (5 habitantes de la comunidad), son electos en Asamblea de Ciudadanos (artículo 11 LCC 2006). Dado sus características y, de conformidad con la labor que les corresponde por mandato legal, quedan inscritos en el sistema nacional de control fiscal (artículos 1, 2, 9, 23, 24 y 26, entre otros) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Otra cuestión que debe abordarse tiene que ver con las áreas de acción asignadas a los Consejos Comunales, reflejadas en la Constitución de sus comités de trabajo (Artículo 9), las cuales operarán en el área de las competencias municipales (artículo 178 CRBV) y de las atribuciones de las juntas parroquiales (artículo 37 LOPPM), en su casi totalidad, como puede observarse de los siguientes gráficos:

Cuadro 1

| L.O.P.P.M (Artículos 52 y 56) Competencias Municipales | L.C.C. (Artículo 9) Áreas de los Comités de Trabajo |
|--|--|
| Administración de los intereses propios de la vida local y gestión de las actividades y servicios que requiera la comunidad. | Salud |
| Atención primaria a la Salud | Educación |
| Educación Pre-escolar | Tierra Urbana y Rural |
| Vivienda de interés social | Vivienda y Hábitat |
| Promoción del Desarrollo económico y social | Protección e igualdad social |
| Actividades culturales | Economía Popular |
| Protección vecinal y policial, servicios de protección y vigilancia | Cultura |
| | Medios de Comunicación e Información |
| | Recreación y deportes |
| | Alimentación |
| | Servicios de agua, energía y gas |
| | Otros servicios |

Gráfico elaborado por Morales, Cuñaro y Leal (2006)

En el cuadro 1 se comparan las leyes del Poder Público Municipal y la de los Consejos Comunales, de donde se desprende que, por un lado las competencias de éstos últimos son más amplias que las primeras, no obstante, existe –como puede observarse en las filas del cuadro– superposición de competencias en diversas áreas, con los organismos municipales.

Cuadro 2

| Juntas Parroquiales: Atribuciones Expresas L.O.P.P.M. Artículo 37 |
|---|
| Velar por el cumplimiento de la limpieza urbana y aseo domiciliario |
| Supervisar servicios (agua potable, electricidad, gas doméstico, transporte público) |
| Coadyuvar al cuidado de plazas, parques y jardines, cementerios y mercados |
| Auspicio y promoción del deporte y de la cultura |
| Promoción de la participación ciudadana, seguridad, defensa civil, políticas para: infancia, adolescencia, tercera edad y discapacitados, procesos comunitarios de contraloría social |
| Tramitar solicitudes de servicios sociales municipales |
| Otras que les sean delegadas |

Gráfico elaborado por Morales, Cuñarro y Leal (2006)

Como puede constatarse de los gráficos existe una superposición en las funciones y en la asignación de recursos para atender a las mismas, profundizando la falta de transparencia y afectando la eficiencia de las actuaciones en las cuales pueden llegar a converger dos o más de las instancias mencionadas, debilitando el propósito que se declara perseguir mediante los Consejos Comunales, dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Reflexiones finales

La constitución entendida como una convención social adquiere relevancia si se asume que las decisiones de los agentes políticos no son acciones individuales aisladas, sino que su eficacia deriva de un sistema de acciones, actitudes y expectativas mutuamente interconectadas. En el modelo político que se propone la constitución del poder está basada

sobre una justificación de la democracia que se apoya sobre la transformación de los intereses de las personas a través del proceso de discusión participativa y decisión mayoritaria. La democracia participativa, además de la justificación del componente participativo del constitucionalismo, se constituye en un proceso que le da calidad epistémica a la democracia siempre que supere los problemas de dispersión de la soberanía, de la pobreza del debate público, la apatía política y la mediación imperfecta.

La discusión y decisión democráticas son el método más confiable para determinar los derechos. El proceso democrático actúa como el método más confiable para reconocer los derechos individuales fundamentales. A su vez, el respeto de esos derechos promueve el valor epistémico del procedimiento democrático de discusión y de toma de decisiones. La continuidad de la práctica constitucional garantiza la eficacia de las decisiones tomadas a través del método democrático, echando luz sobre los derechos reconocidos a través de ese método. La participación y la deliberación pública generan acuerdos que hacen posible la continuidad de la práctica constitucional.

La Constitución de 1999 establece una Democracia Participativa y perfila determinadas instancias para darle contenido a ese modelo político. A posteriori, el legislador ha tratado de darle operacionalidad a través de una estructura normativa mediante la cual se delimita el alcance y sentido de las instancias participativas, entre ellas se encuentran las atinentes a los Consejos Comunales.

En este trabajo, la reflexión gira en torno a si, efectivamente, esa estructura normativa que crea nuevas instancias de participación, tal como ha sido planteada por el legislador se corresponde con los principios rectores de la democracia participativa para ser eficiente y estar sometida al control popular, estos son representación, igualdad, pluralismo y transparencia (expresada en la deliberación y la publicidad de la agenda pública).

A pesar de la incorporación popular en la génesis democrática de los Consejos Comunales, a través de este trabajo se constata que, la mora en la legislación de la participación, la concentración del poder en el ejecutivo, la superposición de ámbitos territoriales y la ambigüedad en la distribución y manejo de los recursos, pueden llegar a desvirtuar el

accionar cotidiano de los Consejos Comunales, debido al impacto que tienen las limitaciones antes enumeradas en la eficiencia, transparencia y autonomía de las instancias participativas.

Los principios democráticos resultan seriamente afectados desde el mismo momento en que se establece el basamento legal de la Comisión Presidencial Nacional, el soporte normativo no es adecuado, por tanto no se corresponde con las atribuciones que le son asignadas. Hay que resaltar el hecho de que no queda claro de que manera podrán evitarse las confusiones de competencias entre los Consejos Comunales y los Municipios, en cuanto a las acciones que puedan tomar los primeros en las áreas que se desprenden de los distintos comités que los integran y que pudieran llegar a ser coincidentes o a superponerse a las competencias atribuidas a los segundos e inclusive a organismos intramunicipales como las Juntas Parroquiales.

Siempre se ha criticado, en el ordenamiento jurídico positivo en América Latina, la falta de claridad en las atribuciones de los componentes organizativos de la Administración Pública. Esta situación afecta a los principios democráticos de transparencia y autonomía reconocida a los otros niveles de gobierno. Estas consideraciones también son válidas para lo relativo al establecimiento del ámbito territorial y para el área geográfica de los Consejos Comunales.

La ambigüedad y la superposición de funciones lesionan la autonomía de los municipios, a la vez que debilitan y fragmentan los espacios participativos, lesionan el constructo de la democracia participativa, afectando el equilibrio del poder a favor de los organismos centrales en desmedro del proceso de empoderamiento que se desea promover mediante el concurso de la ciudadanía organizada. En función de lo antedicho, se concluye que la mora en la legislación para la participación, la concentración de poder, la superposición de funciones y la ambigüedad de las normativas no viabilizan la incorporación de la sociedad organizada para el fortalecimiento y democratización de la gestión pública que se buscaba propiciar mediante la creación de la figura de los Consejos Comunales en el diseño constitucional de la democracia participativa.

Nota

- 1 Ley Orgánica de Administración Pública, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control Fiscal, entre otras.

Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. No. 36.860.
- ASAMBLEA NACIONAL (2001) Ley Orgánica de la Administración Pública. *GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA* NO. 37.305.
- ASAMBLEA NACIONAL 2001. Ley Orgánica de la Contraloría General de Venezuela y del Sistema Nacional de Control Fiscal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. No.37.347
- ASAMBLEA NACIONAL. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. No. 37.323, 13=12=2001.
- ASAMBLEA NACIONAL. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* No. 37.463.
- ASAMBLEA NACIONAL. Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Publico Municipal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. No. 38.327,02-12-2005.
- ASAMBLEA NACIONAL (2006) Ley de los Consejos Comunales. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. No. 5.806.
- CUNILL GRAU, Nuria (2004) “La Democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer”(pp. 43.90). En *Política y gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires Argentina
- CUÑARRO, Edith (2001) “Hacia un nuevo modelo político en el marco de la globalidad” en *Revista Ciencias de Gobierno*, IZEPES, Maracaibo.
- FERNÁNDEZ TORO, J.C. (2003) “La democratización de lo público en la Constitución de 1999, pp.660-690 en *Derecho Constitucional e Institucionalidad Democrática*, Tomo II.

- LEAL GONZÁLEZ, N. (2002) Experiencias novedosas en el ejercicio de la ciudadanía activa. *Revista Cuestiones Políticas* No. 29, Diciembre 2002.
- MORALES V., Eduvigis, NUÑEZ, Ingrid. (2005). La participación ciudadana en la gestión pública en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) Ponencia presentada en el IX Simposio de Ciencia Política. Valencia, Venezuela.
- SARTORI, Giovanni, (1999) *Ingeniería Constitucional*, Editorial Alianza Universidad, Madrid.