

## Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública\*

Morales, Eduviges\*\*  
Núñez, Ingrid\*\*\*  
Delfín, María Isabel\*\*\*\*

### Resumen

Luego de la promulgación en 1999 de la Constitución en la República Bolivariana de Venezuela quedó consagrado un nuevo paradigma de conceptualización, organización y funcionamiento del Estado el cual consecuentemente determina un cambio en los mecanismos de gestión de los asuntos públicos. El objetivo del presente trabajo es estudiar en el plano normativo la participación ciudadana como mecanismo e instrumento que permite la integración de la comunidad organizada en los procesos de gestión del sector público. La metodología utilizada es de tipo documental puesto que se parte de la revisión de la doctrina nacional y extranjera y de las normas constitucionales y legales derivadas de la carta Constitucional, para analizar la relación Estado-Sociedad, a la luz de las interrelaciones generadas por el nuevo marco impuesto por el ordenamiento jurídico positivo venezolano. Se concluye, que están presentes los elementos normativos suficientes para fortalecer y retroalimentar la variable participativa en el desempeño de los cometidos estatales, en todos sus niveles y en todas sus etapas, desde el diseño hasta su ejecución hasta su control definitivo de la ejecución de las mismas, tomando en cuenta la participación ciudadana en los presupuestos en el control de ejecución y en los Consejos Nacionales, Estadales y Locales de Planificación.

**Palabras clave:** República Bolivariana de Venezuela, Legislación, Participación Ciudadana, Gestión Pública.

Recibido: 05-10-17. Aceptado: 06-07-14

- \* El presente trabajo forma parte de los resultados del Programa de Investigación: "Hacia un Nuevo Modelo Político: Fortalecimiento y Democratización de la Gestión Pública". Fase IV y del Proyecto de Investigación: "La Formación de la Ciudadanía en el Sistema Educativo Formal Venezolano". Ambos Financiados por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES-LUZ).
- \*\* Dra. en Derecho. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público Dr. Humberto J. La Roche. E-mail: eduvigesm@gmail.com.
- \*\*\* Mgs. en Ciencia Política. Abogada. Lic. en Ciencias Políticas. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público Dr. Humberto J. La Roche LUZ. E-mail: ingridknm79@hotmail.com.
- \*\*\*\* Mgs. en Gerencia Pública. Abogada. Profesora de la Cátedra Finanzas Públicas en la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA).

## ***Re-thinking Citizen Participation in Public Management, from a Normative Perspective***

### **Abstract**

After promulgating the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela in 1999, a new paradigm in the conceptualization, organization and functioning of the state was consecrated, which subsequently effected a change in the management mechanisms of public affairs. The objective of this paper is to study on a normative plane, citizen participation as a mechanism and instrument that permits the integration of organized communities in the processes of public sector management. The methodology utilized is documentary since it is based on a review of national and foreign doctrine and constitutional and legal norms derived from the constitution, in order to analyze the relation State-Society, in view of the inter-relations generated by the new framework imposed by the Venezuelan positive judicial ordering. The conclusion is that sufficient normative elements are present in order to strengthen and give feedback as to the participative variable in the functioning of state affairs, on all levels and in all stages, from design to execution, and the definitive control of the execution, taking into account citizen participation in budgeting and in the control of execution in national, state and local planning councils.

**Key words:** The Bolivarian Republic of Venezuela, legislation, citizen participation, public management.

### **1. Introducción**

En el año de 1999 fue promulgada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo texto se introdujeron principios novedosos definitorios a la participación ciudadana en la gestión pública, relativos a los modos, medios e instancias para su ejercicio, así como también atinentes a las fases en las cuales dicha participación se hace efectiva como expresión del carácter protagónico que el texto constitucional atribuye al ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos.

Dentro de las nuevas tendencias de gestión pública, los nuevos procesos de gestión en Venezuela, intentan resaltar la importancia de la participación ciudadana en las distintas etapas de diseño, formulación, ejecución y hasta su control, en implementación de las políticas públicas. Este trabajo tiene como principal ob-

jetivo, estudiar la participación ciudadana como mecanismo e instrumento que permite la integración entre el sector público y la comunidad organizada local optimizando los procesos de gestión pública.

En este sentido, el Constituyente plasma una nueva tendencia que involucra fundamentalmente al ciudadano como sujeto activo, con una serie de obligaciones y responsabilidades dentro de una dinámica cónsona con los procesos de participación ciudadana en aras del fortalecimiento del sistema político establecido en la Constitución la cual se define como participativo, y en el cual el ejercicio de la ciudadanía cobra particular importancia, puesto que la misma alcanza su real significado cuando el hombre se involucra en acciones colectivas.

Quienes habitan un Estado, son sus miembros y por lo tanto están obligados, en virtud del principio de soberanía

popular a impulsar su funcionamiento a través de la práctica de sus derechos y sus deberes puesto que "...no es lo mismo ser ciudadano que ser individuo, el ciudadano trasciende al individuo, cuando comunica, es decir, cuando comienza a hacer común a los demás una cosa que es de todos" (Bracho, 2001).

La ciudadanía es un concepto político clave y polémico, mediante su ejercicio el ciudadano vincula su actuación, en la vida pública, de manera que "Esta acción que involucra una actividad entre hombres, es la condición humana de la pluralidad, debido a que todos somos humanos y por tanto nadie es igual a cualquier otro, la vida activa es una expresión cargada de una tradición de pensamiento político que significa formar parte en los asuntos público-políticos" (Arendt, 1983: 26).

Como sujeto activo de la política, es miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; pero también puede organizarse en defensa de sus derechos, para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para influir en los rumbos y direcciones de la vida política en el sentido más amplio.

En la actualidad, la emergencia de la ciudadanía supone revertir las relaciones de autoridad producto de las transformaciones que vive el Estado en la nueva concepción de las relaciones Estado-Sociedad Civil. La tradicional concepción en donde se atribuían privilegios a los gobernantes en desmedro de los gobernados, cambia de estilo y requiere una relación que reivindica y desarrolla un conjunto de derechos y responsabilidades frente a los gobernantes.

En este orden de ideas la tesis, de las relaciones sociedad-Estado consiste en reconocer que la sociedad no sólo es el problema o la fuente de problemas (a resolver por el Estado), sino que es parte de la solución. La sinergia Estado-Sociedad es la llave para encontrar la solución a los múltiples problemas de la vida en sociedad.

La metodología empleada es de tipo documental, se realiza una revisión bibliográfica que involucra doctrina nacional y extranjera, y algunos dispositivos del ordenamiento jurídico positivo venezolano, con el propósito de identificar el marco normativo del ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública. A tales efectos el análisis se reflejará en la elaboración de cuadros descriptivos de las normas contenidas en la legislación sujeta a revisión, específicamente aquellas directamente conectadas con la instrumentación de la participación ciudadana.

El trabajo se divide en dos secciones la primera de las cuales contiene los referentes teóricos que sustentan la investigación y la segunda se contrae al análisis de las normas constitucionales y del desarrollo legislativo de la misma, para lograr la identificación del alcance de los cambios introducidos en el nuevo esquema constitucional, en el cual se configura la participación ciudadana como elemento integrador del nuevo modelo de Estado y como expresión directa del Ejercicio comprometido de la ciudadanía.

## **1. 2. La Participación Ciudadana y la Gestión Pública**

Efectuando una revisión histórica tenemos que bajo la vigencia de la Constitución de 1961, fue una necesidad de la

colectividad, la ampliación de los mecanismos institucionales de participación. De hecho, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en sus estudios admitió que la Reforma del Estado no era posible si, al mismo tiempo no implicaba un cambio en la presencia ciudadana y ese cambio, había que promoverlo creando las condiciones jurídicas y políticas para que la acción comunitaria fuera posible; por lo que era de esperar que las reformas legislativas que la COPRE propugnaba, respondieran a ese llamado de participación (Copro, 1988).

La noción de participación ciudadana era muy restringida, casi exclusivamente se concentraba en la participación electoral (voto), entendiéndose al ciudadano, en relación al accionar estatal como un usuario del mismo, a quien se minimizaba su intervención directa, salvo en algunas Comisiones o Consejos de asesoría, quienes ocasionalmente planteaban propuestas legislativas, y que en definitiva, se convirtieron en actores acostumbrados a ejercer indirectamente su participación a través de sus representantes oficiales. Su presencia como órganos contralores en la ejecución de obras o en la prestación de servicios públicos resultaba exigua<sup>1</sup>.

Podemos afirmar que una premisa básica de los valores y actitudes demo-

cráticas es la participación voluntaria de los miembros de una población. Ahora bien, como unidad de análisis la participación se presentan de diversas formas, participación social, participación comunitaria, participación política y la participación ciudadana.

A los efectos de este artículo interesa profundizar el concepto de participación ciudadana. De acuerdo al planteamiento de Jessop y Stoker, la corriente llamada "Buen Gobierno", refiere a la participación ciudadana como la actividad que busca la eficiencia del gobierno a través de la incorporación de la sociedad en las tareas del Estado, debido a que la participación es analizada como una condición de ejecución de la actuación del Estado, es decir, a través de la participación el Estado busca ser más eficaz en su actuación (Bracho, 2001).

Es así como, se identifican los elementos, la función y la importancia de la participación ciudadana en los sistemas políticos democráticos, a que la misma se considera "el derecho de la comunidad, individualmente considerada u organizada a través de las diferentes formas asociativas legalmente reconocidas, para formar parte, como portadora de intereses sociales, en el ejercicio del poder público; manifestada a través de su intervención en la conformación de sus órganos, en la ejecución de las

1 En este sentido, cabe mencionar una experiencia que se dio en el Municipio Maracaibo en el período 1990-1992, cuando implementó la Contraloría Municipal un programa, denominado "Control Vecinal", que permitió el seguimiento de la ejecución de obras públicas realizadas por contratistas y sub-contratistas en diversos barrios, con la colaboración directa de los vecinos a través de la denuncia que éstos realizaban ante el organismo contralor, sobre irregularidades observadas en la ejecución de los proyectos; procediéndose a la averiguación correspondiente, con el establecimiento de las sanciones a que hubiera lugar (Álvarez et al, 1993).

tareas que constituyen sus cometidos públicos y, en su evaluación y control" (Álvarez, 2000:29).

Ahora bien, la presente investigación asumirá que la participación ciudadana, es aquella dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien directamente para que se sustituya al Estado en la ejecución de determinadas funciones. Dejando claro, que la participación ciudadana bajo esta concepción, no pretende instituirse como un medio para sustituir a la administración, sino que logra sentido, en tanto se advierte la necesidad de optimizar la administración burocrática en razón de la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales. De esta manera, la participación ciudadana adquiere un espacio de desarrollo, estrictamente ubicada como una herramienta de gestión (Galeana y Sáinz, 2003).

En síntesis, puede afirmarse que predomina la idea de considerar la participación como un instrumento fundamental para mejorar la capacidad de gobierno ya que además de ser un derecho, es un instrumento de optimización de la gestión pública (Bracho, 2001). Entendida ésta, como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. Este planteamiento cobra fuerza en las administraciones públicas modernas, las cuales experimentan una crisis de legitimación democrática y, procuran a través de la participación ciudadana ofrecer un cauce para que las demandas

sociales sean expresadas, pero además permitan el control de las decisiones que las autoridades administrativas adoptan discrecionalmente.

Tomando en cuenta lo anteriormente expresado, se entenderá la Gestión Pública de una manera amplísima, como las acciones de administrar, gestionar o hacer diligencias que conduzcan al logro de un asunto público.

Bajo esta concepción, la participación ciudadana se relaciona íntimamente con la política pública y la administración pública buscando incorporar el pensamiento y la acción ciudadana a los procesos de decisión y operación del gobierno dentro de la referida gestión. Por tanto, la participación ciudadana tiene varias fases que buscan eslabonarse y llegar a formar un continuum, identificables como:

**Información:** El derecho a la información se vincula con el valor de responsabilidad y rendición de cuentas de todo gobierno democrático.

**Consulta:** El derecho a ser consultados en las políticas y programas que conciernen a la comunidad. Representa el momento de la deliberación de los ciudadanos sobre los asuntos públicos.

**Seguimiento y Control:** consiste en el escrutinio de la acción gubernamental por parte de los ciudadanos, mediante mecanismos de control de legalidad de la actuación (particularmente en el ejercicio de los recursos públicos – desempeño/ producto/ impacto). Que con frecuencia se extiende al examen de los procesos mediante los cuales se desarrolla la política o se presta el servicio.

Estas fases se encuentran vinculadas a la "gestión social", en términos de participación ciudadana, que implica

buscar y desarrollar formas innovadoras y creativas de concertación social para potenciar recursos y dirigirlos a prioridades de la sociedad civil a través de estructuras sólidas y representativas de comunidades o localidades urbanas o rurales, por lo que va dirigida a fortalecer los mecanismos de organización social generados por los propios sectores sociales en el marco de sus aspiraciones y procesos culturales (Galeana y Sáinz, 2003:107).

Este enfoque, parte del principio de aprovechar los recursos y realizar una gestión social eficiente que ayude a fortalecer las relaciones democráticas. De esta manera, puede concluirse que las nuevas tendencias en gestión pública apuntan a un cambio de cultura gubernativa y administrativa, otorgando a las organizaciones de la sociedad civil un lugar de importancia fundamental, al considerarlas agentes necesarios de la *governance*<sup>2</sup> y la gerencia pública en las actuales condiciones.

## **2. Bases Constitucionales y Legales de la Participación Ciudadana en la gestión Pública<sup>3</sup>**

### **2.1. El Nuevo Modelo de Relación Estado-Sociedad**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

(CRBV, 1999), consagra un nuevo modelo en la relación Estado-Sociedad, propugnando la participación de los ciudadanos más allá del aspecto político, admitiéndola también en el área económica y social, expresada en la formación, ejecución, evaluación y control de la acción gubernamental. A continuación se presenta un cuadro descriptivo (Cuadro 1) en el que se identifican las normas constitucionales que regulan el mecanismo de participación ciudadana en la gestión pública en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Desde el preámbulo constitucional, se aprecia la intención del Constituyente de plasmar la participación ciudadana como elemento esencial de una verdadera forma de gobierno democrática, constituyéndose la base fundamental de las normas constitucionales, y señalándose los valores sociales y económicos, políticos y jurídicos que inspiran la acción del Estado y los fines políticos del mismo: refundación de la República, perfeccionamiento de la democracia, así como también las características socioculturales del Estado.

El objetivo perseguido es el perfeccionamiento de la Democracia, estableciendo una sociedad en la cual la ésta sea más que un sistema político, una forma de vida. Además, la sociedad que se bus-

- 2 Por *governance* se entiende el proceso mediante el cual los múltiples actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia básicos y coyunturales y se coordinan para realizarlos. El proceso de gobernación genera principios, normas, procedimientos y programas de acción, para decidir colectivamente sobre las metas comunes de convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos de una sociedad (Aguilar, 2001:8).
- 3 Los dispositivos constitucionales y legales referentes a esta Sección se pormenorizan e identifican según la materia en cuadros que se anexan.

**Cuadro 1**  
**Participación Ciudadana en la Gestión Pública.**  
**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**

Artículo	Materia Regulada
5	Principio de soberanía popular.
51	Derecho de petición y respuesta.
52	Derecho de asociación.
55	Derecho de participación en programas de prevención, seguridad ciudadana y
62	administración de emergencias.
70	Derecho de Participación en la gestión Pública.
83	Medios de participación social.
84	Derecho de participación en la promoción y la defensa de la salud.
	Derecho y deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación,
	ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.
102	Derecho y deber de la familia, el estado y la Sociedad de promover el proceso de
	educación ciudadana.
108	Derecho de promoción y defensa de asociaciones cooperativas.
166	Creación de los Consejos Estadales de Planificación y coordinación.
168	Proceso de participación ciudadana en la gestión pública municipal.
182	Creación de los Consejos Locales de Planificación Pública.
184	Participación ciudadana en la gestión de servicios.
255	Participación Ciudadana en la designación de los jueces.
258	Participación en la constitución de los juzgados de paz.
273	La incorporación de la defensoría del pueblo y la contraloría General de la República
	como órganos del poder ciudadano.
274	Responsabilidades en el uso del patrimonio público.
295	Participación en los Comités de postulación.
332	Participación ciudadana en los cuerpos de seguridad ciudadana.

Fuente: Elaboración Propia.

ca consolidar debe ser participativa, de manera que la participación de la sociedad y del individuo en todo lo que le concierne sea la guía fundamental en este proceso. También debe ser protagónica, de manera que más que Estado lo que persigue es el protagonismo democrático de la sociedad civil y de los individuos, que lleguen a ser dueños y conductores de su destino (Véase Cuadro 1).

A partir del principio de soberanía popular contenido en la Constitución, se desprenden una gama de derechos que fortalecen la tesis de la participación ciu-

dadana en nuestro ordenamiento jurídico, es así como se consagra el derecho de petición y respuesta, el derecho de asociación, y la participación de los ciudadanos en los programas de prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias, con sujeción a la ley nacional que se dictará sobre la materia (Véase Cuadro 1).

En cuanto a la participación ciudadana en la Gestión Pública, interesa destacar que por primera vez en la historia constitucional se establece expresamente el grado, modos y niveles de ésta al ex-



presar: "Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica" (Artículo 62 de la CRBV 1999). Esta disposición distingue claramente tres fases de la gestión pública: Formación, Ejecución y Control.

En lo referido a los medios generales de participación social y económicamente se establece como 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.

También se consagra el derecho a la participación particularmente en promoción y defensa de la salud, de forma que, la comunidad organizada tiene el deber y el derecho de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de las políticas específicas en materias como la salud y, se dispone que el Estado, la familia y la Sociedad promoverán el proceso de educación ciudadana.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 crea los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), instancias de planificación integral planificación integral del go-

bierno local, en las cuales actuarán conjuntamente con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas.

En este sentido, se plantea una nueva estructura del poder público, que abre un espacio a la participación ciudadana e incluye los distintos niveles de gobierno, (estadal y municipal), planteando taxativamente la participación en la formulación de políticas y la potencialidad democrática las organizaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante sus respectivas autoridades, así como también en la ejecución y evaluación de políticas públicas (Véase Cuadro 1) y la participación en los procesos económicos estimulando expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

Otro elemento importante, conectado con la participación en lo social y en lo económico, es lo referido al control social, definido como aquellas acciones formales e informales ejercidas por la ciudadanía, no sólo en el plano electoral sobre los representantes políticos, sino también sobre los comportamientos individuales de los administradores públicos y las organizaciones que brindan servicios públicos o ejecutan los presupuestos públicos.

Examinando los mecanismos e instancias de participación, debe considerarse los agentes que van a ser sujetos de la misma y, a las áreas en las cuales pueda llevarse a efecto, puesto que se identifican en el plano constitucional como áreas en las cuales los ciudadanos pueden participar con una gran gama de actividades: vivienda, cultura, deporte, pro-



gramas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras, prestación de servicios públicos, formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción, administración de justicia, integración del poder electoral y en los cuerpos de seguridad ciudadana (Véase Cuadro 1).

Los protagonistas de la participación, más allá del individuo, refieren a las comunidades o grupos vecinales organizados pero dejándose cabida a, otros sujetos, no sólo para posibilitar la efectiva participación sino, para concretar en la práctica, otros valores constitucionales íntimamente vinculados con aquella (solidaridad, corresponsabilidad, subsidiariedad, entre otros). Tales sujetos son las organizaciones en general, cooperativas, empresas comunales de servicios, comunidades, grupos de trabajadores, asociaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales, barrios y vecindades.

Así mismo, la carta Constitucional otorga un papel preponderante al nivel municipal de gobierno, sumiendo que las actuaciones del Municipio, en el ámbito de sus competencias, se cumplirán según mandato constitucional, incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna.

Ahora bien, para fortalecer este proceso, se plantea como elemento básico de la participación ciudadana la creación de mecanismos, abiertos y flexibles, para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados.

En conclusión, se observa como el marco constitucional aproxima, lo más posible, al ciudadano a la gestión de los asuntos de gobierno, generando nuevos espacios para viabilizar la participación, que dan cuenta de una nueva concepción de la Sociedad Civil y , ante el potencial participativo que plantea una dinámica cónsona con el ejercicio de la ciudadanía activa.

## **2.2. Instrumentación Legislativa de la Participación Ciudadana**

Con base a estos parámetros constitucionales se abordaran algunos de los principales textos legislativos que atañen a la formulación de los modos, medios e instancias de ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública, tomando en cuenta las fases que se establecen del análisis constitucional realizado. El propósito que se persigue, es identificar cómo en el plano normativo sub-constitucional, se han desarrollado los postulados generales del modelo participativo previsto en la Constitución (ver Cuadro 2).

El ordenamiento jurídico venezolano reconoce a los particulares derechos frente a la administración pública, y obliga a ésta a ciertas garantías vinculadas a la tutela de los mismos ante los órganos que la integran. Interesa destacar aquellos que se están asociando a la participación

**Cuadro 2**  
**Participación Ciudadana en la Gestión Pública**  
**Ley Orgánica de la Administración Pública (2001)**

Artículo	Materia Regulada
6	Garantías que debe ofrecer la Administración Pública a los particulares (numeral 3).
7	Derechos de los particulares en sus relaciones con la administración pública (numerales 6 y 7).
22	Principios que sustentan la organización de la administración pública.
135	Promoción de la participación ciudadana y formulación de propuestas de gestión.
136	Procedimiento establecido para la consulta de regulaciones sectoriales.
137	Nulidad de la aprobación de normas no consultadas.
138 y 139	Obligación de informar a la población.

Fuente: Elaboración Propia.

ciudadana en la gestión pública. Obliga asimismo, a estos entes a promover la participación ciudadana de modo que, individual o colectivamente (comunidades organizadas u organizaciones públicas no estatales), puedan presentarse propuestas y formularse opiniones sobre la gestión de los órganos y entes que integran la administración. A estos efectos éstos últimos, tienen la obligación de elaborar un registro sectorial.

Simultáneamente, esta obligación de promoción se vincula con la instrumentación de la consulta sobre el marco regulatorio de la gestión pública, puesto que, es deber de la administración que toda propuesta (anteproyecto) legal, reglamentaria o de otra jerarquía deba someterse a consulta a las comunidades organizadas y a las organizaciones públicas no estatales (inscritas).

El incumplimiento de esta obligación se sanciona con la nulidad absoluta de las normas aprobadas o propuestas a otras instancias, con la sola excepción de los casos de emergencia o fuerza mayor,

las cuales se someterán a consulta con posterioridad (ver Cuadro 3).

En materia de control de la gestión de los órganos estatales la Ley regula las funciones de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, involucra dentro de su objeto la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora.

Lo anterior tiene su justificación, en que este organismo integra el Poder Ciudadano y por tanto, le corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como el de las operaciones relativas a los mismos. A tal punto, forma parte del Sistema Nacional de Control Fiscal, en el cual también se integran a los ciudadanos.

Corresponde al Contralor General de la República, mediante Resolución publicada en Gaceta oficial, establecer los parámetros normativos destinados a fomentar la participación de los ciudadanos. Dicha normativa privilegie algunos aspectos, entre los que destaca las inicia-

**Cuadro 3**  
**Participación Ciudadana en la Gestión Pública.**  
**Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema**  
**Nacional de control Fiscal (2001)**

Artículo	Materia Regulada
1	La Participación Ciudadana en el ejercicio de la función contralora.
24	Participación Ciudadana en la función de control de la gestión pública.
25	Participación Ciudadana en la función de control de la gestión pública.
75	Iniciativas de la comunidad en el proceso de control fiscal.
76	Postulación de los candidatos a los órganos de control Fiscal.

Fuente: Elaboración Propia.

tivas de la comunidad en el proceso de control fiscal; denuncias; vigilancia de la gestión fiscal y sobre todo en los proyectos de alto impacto económico, financiero y social.

Otro aspecto en el cual la ley citada admite la participación ciudadana (en este caso se habla de comunidades organizadas u organizaciones representativas de sectores de la sociedad), es la postulación de candidatos a los órganos de Control fiscal (ver Cuadro 4).

En el área de planificación de las Políticas Públicas, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública regula la organización y funcionamiento de dichos Consejos y su intervención en la planificación conjuntamente con los gobiernos municipales y, con el concurso de las comunidades organizadas estructura organizativa. En su conformación forman parte los representantes de organizaciones vecinales de las parroquias, representantes por sectores de las organizaciones de

la sociedad organizada y representantes de las comunidades indígenas donde las hubiere. Estos representantes, son elegidos conforme a dicha Ley y a la del Poder Electoral, en Asamblea de Ciudadanos de la comunidad o sector respectivo, con asistencia de un representante de la Defensoría del Pueblo o, según el uso y la costumbre en el caso de las comunidades indígenas.

A los Consejos Locales de Planificación les corresponde intervenir en importantes funciones, entre las cuales, por su trascendencia, su intervención en los lineamientos del Plan de la Nación, los planes y políticas del Consejo Federal de Gobierno<sup>4</sup>, Coordinación de Políticas Públicas y las referidas a recopilar, procesar y provizar las propuestas por las comunidades organizadas.

Asimismo, deberán impulsar, coadyuvar, orientar y presentar las políticas de inversión en el Plan Municipal del Presupuesto Municipal. Se dispone la

4 La Ley que regulará al Consejo Federal de Gobierno no ha sido sancionada por la Asamblea Nacional para la fecha de publicación del presente artículo.

**Cuadro 4**  
**Participación Ciudadana en la Gestión Pública.**  
**Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)**

Artículo	Materia Regulada
1	Participación de las comunidades en la organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP).
3	Conformación de los CLPP, participación de los representantes de organizaciones vecinales de las parroquias, representantes por sectores de las organizaciones de la sociedad organizada y representantes de las comunidades indígenas donde lo hubiere.
5	Los CLPP tienen como función la de recopilar, procesar y provizar las propuestas realizadas por las comunidades organizadas.
8	Participación de los CLPP en las políticas de inversión en el plan municipal del presupuesto municipal.

Fuente: Elaboración Propia.

**Cuadro 5**  
**Participación Ciudadana en la Gestión Pública.**  
**Ley Contra la Corrupción (2003)**

Artículo	Materia Regulada
6	Principio de participación..
9	Deber de informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y los gastos de los recursos que integran el patrimonio público.
10	Derecho genérico de información a favor de los ciudadanos.
11	Obligación del Poder Ejecutivo de someter a consulta pública el anteproyecto de la ley del Marco plurianual del presupuesto y la ley de presupuesto anual.
59	Derecho de participación de las comunidades a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria.

Fuente: Elaboración Propia.

creación de una Red de Consejos Parroquiales y Comunales, para que estos se conviertan en centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas que las comunidades organizadas elevaran a los Consejos Locales. Se establece que una vez aprobadas y transformadas en Proyectos, los integrantes de los Consejos

parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo (ver Cuadro 5).

Por otro lado, la Ley contra la Corrupción de carácter preventivo, con la finalidad de salvaguardar el patrimonio público contempla la participación ciudadana, de forma que, las personas sujetas a dicha Ley deben informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y los gastos (patrimonio público), cuya admi-

nistración les corresponde. Obligación que cumplirán con la publicación trimestral que hagan al respecto, por vía impresa, audiovisual, informática o cualquier otro medio de que dispongan. Asimismo deberán crear una oficina de atención al público para poner a disposición de cualquier ciudadano dicha información y, de esta manera viabilizar la participación efectiva de los ciudadanos.

Asimismo, dispone también nuestro ordenamiento jurídico un derecho genérico de información a favor de los ciudadanos sobre cualquier típico relativo a la administración y custodia del patrimonio público, el cual tiene carácter constitucional, pero encuentra su expresión en diversas leyes especiales.

En materia presupuestaria, se consagra a la obligación a cargo del Ejecutivo Nacional de someter a consulta pública el Anteproyecto de la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto y la Ley de Presupuesto Anual, aún antes de ser sometido a la Asamblea Nacional<sup>5</sup>. De igual manera, la Ley consagra otro derecho, atribuido a los particulares y las organizaciones de la Sociedad, a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria, disponiendo el deber a la Oficina Nacional de Presupuesto de someter, de manera periódica, a la consulta pública, los indicadores de evaluación de la ejecución Presupuestaria (ver Cuadro 6).

Como se ha indicado antes, la CRBV 1999 otorga particular importancia

**Cuadro 6**  
**Participación Ciudadana en la Gestión Pública.**  
**Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005)**

Artículo	Materia Regulada
37	Facultad de las parroquias de intervenir en asuntos relativos a procesos de participación comunitaria .
38	Derecho de los ciudadanos a exigir información en la gestión municipal a las juntas parroquiales.
111	Deber del Alcalde de presentar, una vez elegido, las líneas maestras de su plan de gobierno, y expresar en ellas, los criterios de los ciudadanos.
112	Los Consejos Locales de Planificación Pública como centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.
121	Deber del síndico de dar asesoría jurídica y orientación a las comunidades.
261	Medios de participación del pueblo.
270	Cooperación Vecinal
271 al 275	Presupuesto participativo y control social de la gestión pública.

Fuente: Elaboración Propia.

5 Nota: La Ley remite a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. La Ley vigente de 2004 en su Capítulo II, del Régimen Presupuestario, dispone al respecto).

al nivel municipal de gobierno, tratamiento que se amplía y fortalece en la legislación que regula todo lo relativo a este nivel de gobierno, comenzando por expresar que la misma tiene por objeto, primordialmente, el ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida municipal, sustentándose en los valores de la democracia participativa de forma tal, que sus acciones incorporen la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición, ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de resultados.

En la estructura intramunicipal cobran importancia las parroquias, órganos a los que les están atribuidas facultades conectadas con el ámbito participativo para ciertos asuntos y procesos tales como:

- Servir como centro de información, producción y promoción de procesos participativos para la identificación de prioridades presupuestarias.
- Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la Gestión Pública Municipal.
- Promover, organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales par la elección de los jueces de paz.
- Promover procesos comunitarios de contraloría social.
- Respaldar a la Sala Técnica del Consejo Local de Planificación Pública en la elaboración del censo social municipal, conjuntamente con la participación de las organizaciones vecinales y la sociedad organizada.

- La Ley municipal, por otro lado, expresa el derecho genérico de los ciudadanos (as) a exigir información de la gestión municipal a las juntas parroquiales, establece tres disposiciones importantes entre otras, en donde se señalan deberes, a cargo de funcionarios y órganos a nivel Municipal, conectados con el ejercicio de la participación ciudadana, así encontramos los siguientes:
- El deber atribuido al Alcalde de presentar, una vez elegido, las líneas maestras de su plan de gobierno, y expresar en ellas, los criterios de los ciudadanos.
- Los Consejo Locales de Planificación Pública deberán ser el centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el Consejo Local de planificación pública.
- El Deber del Sindico Procurador de dar la Asesoría Jurídica y orientación que requieran las comunidades.

Es tal la importancia asignada a la participación ciudadana, que la ley Municipal contiene un título especial relativo a la misma, en la cual se expresan los principios que la rigen, se discriminan los distintos medios de participación y se regula la descentralización de los servicios públicos a las comunidades y grupos vecinales de la comunidad organizada.

La participación protagónica del pueblo se entiende en las tres etapas antes mencionadas: formulación, ejecución

y control de la gestión pública municipal. Corresponde a los municipios promover y garantizar dicha participación y además, facilitar las formas, medios y procedimientos para que dicho derecho se materialice de manera efectiva, suficiente y oportuna.

Como mecanismos para llevar a cabo la participación en la gestión local, se admiten varios, de mayor o menor complejidad, los cuales pasan desde la simple obtención de información del plan del gobierno del Alcalde o Alcaldesa, del plan municipal de desarrollo, hasta la elaboración y discusión de ordenanzas, de la formulación y ejecución de los presupuestos locales y de la aprobación y ejecución de cuentas, mediante la participación de los planes y proyectos para la dotación de los servicios públicos locales, de su ejecución, gestión y evaluación; la presentación y discusión de propuestas comunitarias, prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios y la participación en la toma de decisiones.

Al lado de estas acciones participativas, se definen los medios de participación del pueblo, que individual o colectivamente pueden ponerse en acción, entendidos de manera genérica, como cualquiera que pueda permitir la expresión de la voluntad popular respecto de los asuntos colectivos. Aunque se les enuncia, se admite la posibilidad de la existencia de otros, entre los más conectados en lo que atañe a la gestión pública, pueden mencionarse los siguientes: consultas públicas, presupuesto participativo, control social, iniciativas legislativas, instancias de atención ciudadana, autogestión y cogestión.

También se admite, como expresión de la participación ciudadana la coo-

peración vecinal para las labores de asesoramiento, el cual se expresa a través de las Comisiones Permanentes en el seno del Concejo Municipal o de Comisiones de Vecinos que se encargan de la vigilancia de los servicios públicos.

Importante muestra de participación, la encontramos en dos modalidades novedosas: el presupuesto participativo y el control social de la gestión pública. Lo primero es consecuencia de los cambios constitucionales y del desarrollo legislativo de la figura de los Consejos Locales de Planificación. Lo segundo, de igual manera responde a ambas circunstancias y, al desarrollo del Sistema Nacional de Control, como se indicó con anterioridad. La participación de los ciudadanos excede el plano meramente informativo y de las denuncias, para constituirse en impulsora y promotora de la planificación, elaborar informes para los órganos de control fiscal y presentación de proyectos de ordenanzas.

Es más, la ley municipal hace una enumeración indicativa de algunas actividades que estima derechos y deberes de los ciudadanos. En esta nueva perspectiva de su acción participativa, se involucran acción de mantenimiento y conservación de espacios públicos; de actividades culturales, deportivas, turísticas, ambientales, etc.; fiscalización de las ejecución de obras y servicios públicos y dar información para la organización de asociaciones vecinales y otras organizaciones comunitarias.

Como puede verse, tanto las normas constitucionales, como los principales textos legislativos que regulan la participación ciudadana y, en especial el modo en que los ciudadanos acceden a



las distintas fases de la gestión pública, aún reconociéndose el espacio que falta por cubrirse, modelan una realidad que posibilita, como nunca, una interrelación estrecha entre la administración y el individuo y las comunidades. Formalmente, está construido el tejido sociopolítico e institucional, necesario para la articulación más participativa y democrática del accionar público.

Algunas carencias de este proceso no han sido cubiertas, la principal asociada a la inexistencia de una ley especial sobre el tema de la participación ciudadana, no ha sido satisfecha, sin embargo, esto no ha sido óbice para que se hayan ido produciendo, según los cuerpos legislativos han ido cumpliendo con su labor normativa, textos que conforme a su especial ámbito material, han incorporado disposiciones en armonía con los principios constitucionales.

## **Conclusiones**

- Es innegable que aquellos sujetos difusos, que bajo el marco de la Constitución de 1961, al principio de manera tímida y, luego con un poco más de fuerza, hicieron presión para conquistar alguna vinculación con la gestión del Estado, hoy bajo una nueva perspectiva constitucional, devienen en actores fundamentales para concretar los fines estatales.
- Los valores identificados en el texto Constitucional caracterizan a nuestro sistema político como democrático, expresando de manera taxativa la función reproductora de valores como, participación, solidaridad, justicia social, equidad, convivencia social, identidad nacional, tolerancia, y libertad todo ello en concordancia con lo establecido algunos textos legales que integran el ordenamiento jurídico positivo. Se observa, que se otorga prioridad y por tanto responsabilidad primordial del Estado, formar a los ciudadanos para vivir en democracia, construir una cultura política participativa que pretenda lograr construir una ciudadanía activa y consciente en los procesos de transformación social, constituye un área básica que requiere implementar cambios estructurales en nuestro sistema educativo, ya que actualmente, este sistema no responde a la integración necesaria, con metas precisas para la reconstrucción y fortalecimiento de los valores, prácticas, aptitudes y comportamientos que profundicen los ejercicios de participación.
- El enfoque adoptado para definir a la gestión pública abarcó las etapas de Formulación, Ejecución y Control. Pudo constarse de la revisión legislativa realizada, que en todas se involucra a los ciudadanos en las distintas fases antes mencionadas, en mayor o menor grado, dando cumplimiento al mandato constitucional de consagrar una participación protagónica del pueblo.
- En Venezuela, se ha realizado un importante esfuerzo legislativo para otorgarle corporeidad al constructo constitucional. A pesar de que se han atacado de tardío, las leyes aprobadas y los proyectos que se discuten han sido muestra del empeño sostenido para cumplir con el objetivo de

darle contenido específico al texto constitucional de 1999.

- Entre los cambios mas relevantes encontramos la instrumentación de mecanismos tales presupuestos participativos y del control vecinal o control social, en los cuales se involucra a los ciudadanos en las fases de ejecución y posteriores del ciclo presupuestario.
- De igual manera se introducen elementos de democratización, de ampliación de participación en la formulación de políticas y para la toma de decisiones son los Consejos Nacionales, Estadales y Locales de Planificación.
- Se estima que aún falta realizar una labor de divulgación y concientización, hacia el seno de la sociedad, que conduzca a una internalización de su papel, de sus posibilidades, de los medios e instancias en los que puede intervenir; es decir, es necesario construir aún más, una cultura de la participación.
- A nivel Municipal constituye un logro importante la regulación de las Juntas Parroquiales, en todo y en cuanto, bajo la Nueva Concepción Constitucional se les otorgan importantes funciones y se prevé la incorporación a las mismas de los ciudadanos. Esto permitirá que desaparezca la brecha que antes la separaba de las comunidades quienes las percibían como ajenas al espacio a los que debían vincularse.
- Las nuevas formulaciones de la ley que rige la materia municipal permitirán también superar el fenómeno de dispersión que se presentaba entre ellas y formas de asociación comunitaria (por ejemplo las asociaciones de vecinos), lo cual se manifestaba en el cabalgamiento de competencias y en el desconocimiento de que tenían objetivos comunes.
- Es necesario que se apruebe la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, debido a que se ha desarrollado en distintos textos legislativos diversos aspectos que tienen que ver con esta institución, lo cual no se corresponde con una adecuada técnica legislativa, favorece la incerteza y la no transparencia legislativa. Lo más conveniente sería que temas como los postulados fundamentales, mecanismos, instancias, áreas de acción, entre otras, estuvieren regulados en una ley orgánica.
- Desde el punto de vista jurídico formal, se han configurado las bases legales para la participación ciudadana y protagónica. Ahora bien, la evaluación de cómo estos instrumentos operen en la realidad será una demostración más de la sociedad en procuración de la corrección de las desviaciones o vicios que se observen en el desarrollo del proceso constitucional y de las normas que de ellas han derivado permite afirmar, tomando en cuenta las tres fases de la gestión pública señaladas (formulación, ejecución y control), que los ciudadanos pueden involucrarse en cada una de ellas. La diferencia es quizás de grado, pero se observa, en el plano normativo una tendencia a que la participación cobre mayor intensidad en las áreas de formulación y control.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar, Luis (2001). "**Hacia una Nueva Relación Gobierno- Sociedad Civil**". Ponencia presentada en Foro Nacional del Consejo Nacional de la Sociedad Civil. Chile.
- Álvarez, Miriam (2000). "**Los Procesos Referendarios a Nivel Local En Venezuela: Norma y Práctica Jurídica**". Maracaibo. Trabajo de Ascenso para optar a la categoría de profesora asociada en la Universidad del Zulia.
- Álvarez et al. (1993). "La Participación de la Comunidad en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales". En Revista Cuestiones Políticas. Nº.11 CIEPA-FCJP-LUZ. Maracaibo (Venezuela). P.p. 173- 184.
- Arendt, Hannah (1983). "**La Condición Humana**". Editorial Paidós. Argentina.
- Bracho, Pedro (2001). "**La Democracia Participativa**". "I Congreso Iberoamericano de Estudiantes de Derecho". Ponencia en Maracaibo. Venezuela.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) (1988). Proyecto de Reforma Integral del Estado. República de Venezuela. Volumen 1. Caracas (Venezuela) 445 págs.
- Galeana, Silvia y Sáinz, José Luis (2003). "La Participación y Gestión Social". En: **Participación Social: Retos y Perspectivas**. Serie organización y participación social número 1. Editado por Plaza y Valdés. México.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Venezuela 2000. "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". Gaceta Oficial Nº. 5453. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial Nº.37.347. República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial Nº.37.463. República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2003). Ley contra la Corrupción. Gaceta Oficial Nº.5.637. República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2005). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial Nº.38.204. República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial Nº 37.305. República Bolivariana de Venezuela.