



FUNDACIÓN
ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

S E R I E
CUADERNOS 22
de INVESTIGACION

David Ernesto Monroy Coronel

**PARTICIPACIÓN
Y CONTROL
SOCIAL
DE LA
GESTIÓN
PÚBLICA**

**En el marco
de la Constitución
de la
República Bolivariana
de Venezuela
y leyes vigentes**

Mayo, 2005

Depósito Legal: If75020043003128

ISSN: 0798-6475

ISBN: 980-6424-39-5

**FUNDACION ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL
EDICIONES FECS**

Dirección: Av. Alfredo Jahn con 5^{ta} Transversal, Qta. FECS, Los Palos Grandes, Caracas.

Teléfonos: (58-212) 286.28.31 / 286.32.05 / 286.25.51. **Fax:** (58-212) 286.18.33

http: //www.gerenciasocial.org.ve

E-mail: infofecs@gerenciasocial.org.ve

Caracas, Venezuela

Abril, 2005

S E R I E
CUADERNOS
de INVESTIGACION
22

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA
En el marco de la Constitución de la República Bolivariana
de Venezuela y leyes vigentes

Realizado por:
David Ernesto Monroy Coronel

Fundación Escuela de Gerencia Social
Ediciones FECS
Caracas, Mayo 2005



PRESENTACIÓN

El presente documento contiene un material de apoyo básico para desarrollar cualquier acción pedagógica sobre el tema de participación y control social, siempre en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y leyes vigentes, así como en consideración a la experiencia de su autor como facilitador de temas jurídicos en diferentes eventos bajo la responsabilidad de la FECS, IVEPLAN y CEPROCABC

Con este propósito, por ejemplo, se incluye el Anexo No. 1 sobre el “Estado y sus instrumentos de acción”, a los efectos de visualizar los puntos que habría que analizar para poder tener idea del rol del Estado. Un esquema similar habría que elaborar con respecto a la “Sociedad y sus instrumentos de acción”. Obviamente, dichos esquemas no se desarrollan pero sí es preciso tenerlos presentes a los efectos de establecer las diferentes relaciones o vinculaciones a que haya lugar.

En este caso, se trata de relacionar la participación ciudadana o de la Sociedad con esa macro estructura que conocemos como Estado, lo cual supone saber qué significan ambas categorías (Estado y Sociedad), según nuestro ordenamiento jurídico vigente.

Por considerar que no es suficiente con manejar el ordenamiento jurídico, se incluye el Anexo No. 2 contenido de un resumen del libro “La Participación Popular y la Reproducción de la Desigualdad” de Yara Altez; el Anexo No. 3 contenido de párrafos tomados del libro “La participación de la Sociedad Civil en la Constitución de 1999”, bajo la coordinación de Coromoto Renaud, y en los Anexos Nos. 4 y 5 sobre “intereses difusos y colectivos” con base en el material del Dr. Allan R. Brewer-Carías y en la sentencia del TSJ-SC No. 656 del 30-06-2000, respectivamente.

Una atenta lectura de estos anexos es recomendable antes de iniciar la revisión de los puntos que se incluyen en este documento, tal como se presentan a manera de esquema en el correspondiente “Contenido”. Las figuras representan quizá el único esfuerzo del autor con la idea de sintetizar y visualizar problemas en su conjunto, por lo que también es recomendable prestarles atención previamente.

Cualquier otro material que se incluya o al cual se haga referencia resulta insuficiente a los efectos de pretender agotar el tema en cuestión, cuando lo que está en juego es nada más y nada menos que una nueva cultura de la participación y del control social que nos permita ejercer la ciudadanía y la soberanía, frente a quienes ejercen la Función Pública y se revisten de autoridad a través del Poder Público. Esto explica, en parte, el hecho que no se incluya ninguna bibliografía, salvo los instrumentos jurídicos referidos en la misma Guía.

Esta nueva cultura sólo es posible adquirirla en la medida que se asuman como válidos los valores y principios que la modelan, hasta lograr los cambios mínimos necesarios en nuestras propias conciencias y conductas. Ella se complementa con destrezas y habilidades que se refuerzan en talleres y con herramientas suministradas por diferentes disciplinas, tales como resolución de conflictos, negociaciones, comunicaciones, liderazgo, formulación y seguimiento de proyectos, de planes y de presupuestos; así como lluvia de ideas, árbol de problemas, técnica gamma y técnica de escenarios, entre otros. Todo esto sin olvidar una presentación de láminas.

INDICE**PÁGINAS**

I.	Estado y Sociedad	9
II.	Administración y Función Pública	9
III.	Régimen socioeconómico de la República y objetivos macroeconómicos del Estado	10
IV.	Políticas y acciones complementarias de rango constitucional	12
V.	Órganos consultivos de rango constitucional	13
VI.	Soberanía Popular y Participación Ciudadana	15
VII.	Valores y principios constitucionales más relevantes en la materia	16
VIII.	Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (proyecto aprobado en primera discusión)	17
IX.	Ley Orgánica del Poder Público Municipal (proyecto aprobado en primera discusión)	17
X.	Gestión Pública y Políticas Públicas	20
XI.	Sistemas - Procesos de Planificación, Presupuesto y Contabilidad	21
XII.	Seguimiento, control y evaluación de la gestión pública	22
XIII.	Control Social, con referencia al control de mérito y a los intereses difusos y colectivos	23
XIV.	Financiamiento de las políticas públicas	24
XV.	Desarrollo Local y participación	24
XVI.	Recapitulación	25
XVII.	Índice de Figuras, números 1 a 13	27
XVIII.	Índice de Anexos, números 1,2,3, 4 y 5	43



I. Estado y Sociedad

Los fines esenciales del Estado venezolano están consagrados en el artículo 3 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, Gaceta Oficial No. 5.453 del 24-03-2000), los cuales no son otros que: i) la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, ii) el ejercicio democrático de la voluntad popular, iii) la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, iv) la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo, y v) la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma Constitución. Siendo la educación y el trabajo los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

Por Estado la C RBV entiende la conjunción de las entidades o personas jurídicas territoriales conocidas como República, Estados, Municipios y demás entidades locales. Al Estado se antepone otro conjunto denominado genéricamente Sociedad, el cual está integrado por subconjuntos tales como familias, comunidades o grupos vecinales, comunidades o pueblos indígenas, gremios de profesionales y técnicos, sindicatos y ONGs; en el entendido que los órganos y entes del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos, por el hecho de que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, tal como está consagrado en el artículo 5 C RBV (véanse figuras Nos. 1 y 2)

El Estado venezolano, de conformidad con lo establecido en la C RBV se caracteriza por ser un “Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia” (artículo 2) y un “Estado Federal Descentralizado” (artículo 4). Para una mejor ilustración sobre el significado de estos dos conceptos se sugiere revisar la Exposición de Motivos de la C RBV (G.O. No. 5.453, ext., del 24-03-2000).

II. Administración Pública y Función Pública

A los efectos de alcanzar sus fines, la C RBV dota al Estado de un conjunto de instrumentos, entre los cuales cabe citar las denominadas “potestades” con base en el *ius imperium*, además de los recursos de todo género. Para hacer efectiva la referida dotación de potestades traducidas en competencias asignadas a cada uno de los órganos del Poder Público, así como de los recursos, se prevé la figura de la Administración Pública y, consecuencialmente, de la Función Pública (véanse figuras Nos. 3, 4, 5 y 6).

La referencia a estas categorías es tal como se conciben en el Título IV “Del Poder Público”, artículos 136 a 185 C RBV. Igualmente, la Administración Pública - como instrumento del Estado - está al servicio de los ciudadanos y éstos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular (artículos 141 y 142).

La Administración Pública además de representar un conjunto de órganos y entes, también representa un conjunto de actividades (de policía, de fomento, de servicio público y de gestión económica), todo lo cual constituye parte fundamental del objeto de estudio del Derecho Administrativo. A estos efectos, lo más importante es poder analizar las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los ciudadanos para redimensionar la naturaleza del “contencioso administrativo” y del “control de gestión”, a la luz del derecho constitucional de la participación de todos los ciudadanos o “administrados” en los asuntos públicos.

Por otra parte, el estudio de la Administración Pública conlleva la revisión de lo relativo a los recursos humanos que se responsabilizan por la conducción de los órganos y entes, así como de cumplir las actividades que la conforman, todo lo cual constituye parte del campo de acción de la Función Pública, la cual - a su vez – es parte del objeto de estudio del Derecho Funcionario.

Las dos áreas están reguladas, fundamentalmente, en Ley Orgánica de la Administración Pública – LOPA – en G.O. No. 37.305 del 17-10-2001) y en la Ley del Estatuto de la Función Pública – LEFP – en G.O. No. 37.482 del 11-07-2002 reimpresa en G.O. No. 37.522 del 06-09-2002.

III. Régimen socioeconómico de la República y objetivos macroeconómicos del Estado

La CRBV establece un conjunto de mecanismos e instrumentos inherentes al régimen socioeconómico bajo la responsabilidad del Estado conjuntamente con la iniciativa privada, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, tal como reza el artículo 299.

En este orden de ideas, el mismo texto constitucional consagra, entre otras políticas y acciones, propias del referido régimen socioeconómico de la República, que:

- La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan (artículo 300)
- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (artículo 306)

- El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno (artículo 308)
- La artesanía e industrias populares típicas de la Nación, gozarán de protección especial del Estado, con el fin de preservar su autenticidad, y obtendrán facilidades crediticias para promover su producción y comercialización (artículo 309)
- El turismo es una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable. Dentro de las fundamentaciones del régimen socioeconómico previsto en esta Constitución, el Estado dictará las medidas que garanticen su desarrollo. El Estado velará por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional (artículo 310)

Los fines esenciales del Estado a que se refiere el artículo 3 CRBV quedan sometidos – a su vez – al cumplimiento de los objetivos macroeconómicos consagrados en el artículo 320 del mismo texto constitucional, cuales son: i) promover y defender la estabilidad económica, ii) evitar la vulnerabilidad de la economía, y iii) velar por la estabilidad monetaria y de precios, todo ello para asegurar el bienestar social.

Como garantía para el cumplimiento de estos objetivos macroeconómicos por parte del Estado, el texto constitucional consagra – entre otras - las figuras o instrumentos siguientes:

- i) Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (artículo 187.8),
- ii) Plan Nacional de Desarrollo (artículo 236.18),
- iii) Ley del Marco Plurianual del Presupuesto de la República y sus entes descentralizados (artículo 311),
- iv) Ley Especial de Endeudamiento Anual de la República y sus entes descentralizados (artículo 312),
- v) Ley de Presupuesto Anual de la República y sus entes descentralizados (artículos 313 a 315),
- vi) Acuerdo Anual de Políticas Fiscal y Monetaria entre EN y BCV (artículo 320),
- vii) Fondo de Estabilización Macroeconómica (artículo 321), y
- viii) Fondo de Compensación Interterritorial (artículos 185 y 167.6)

A esta fecha todavía no se han instrumentado la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto de la República y sus entes descentralizados ni el Acuerdo Anual de

Políticas Fiscal y Monetaria entre EN y BCV. La primera Ley del MPP tendrá vigencia para el período 2005-2007.

El FEM se rige por la Ley publicada en G.O. No. 37.827 del 27-11-2003. En cuanto al FCI todavía no se ha aprobado la Ley respectiva. Se estima que el FCI debe sustituir al actual FIDES (G.O. No. 37.066 del 30-10-2000).

IV. Políticas y acciones complementarias de rango constitucional

En el marco de la distribución de competencias entre los tres niveles territoriales de gobierno o del Poder Público (artículos 156, 157, 158, 164, y 178 CRBV) y, además de las políticas y acciones, propias del referido régimen socioeconómico de la República reseñadas en el punto anterior, la CRBV también consagra que:

- a. 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. (encabezamiento del artículo 165)
- b. 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. (único aparte del artículo 165)
- c. La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo (v. artículo 184, cuyo contenido textualmente reza):
 - i. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programa sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
 - ii. La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y

municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

- iii. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
- iv. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
- v. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación.
- vi. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
- vii. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población (fin de la cita).

En resumen, hay que tener presente que para construir el proyecto de país plasmado en el texto constitucional se requiere, como mínimo, implementar las políticas y hacer uso de los mecanismos e instrumentos reseñados en los puntos 3 y 4 de este documento.

V. Órganos consultivos de rango constitucional

La CRBV consagra cinco órganos de carácter consultivo vinculados a la planificación y formulación de políticas públicas nacionales, estatales y municipales, cuales son:

- i) Consejo de Defensa de la Nación (artículo 323)

Es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico, correspondiéndole establecer el concepto estratégico de la Nación (ver conceptos de “desarrollo integral”, “pluralidad política y

participación ciudadana” y “familia”, en artículos 1 a 9 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, G.O. No. 37.594 del 18-12-2002).

ii) Consejo Federal de Gobierno (artículo 185)

Es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, del cual depende el Fondo de Compensación Interterritorial (pendiente por aprobar la ley respectiva).

iii) Consejo de Estado (artículos 251 y 252)

Es el órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional; debiendo recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos que requiera el Presidente de la República (pendiente por aprobar la ley que determine sus funciones y atribuciones. Véase igualmente artículo 84 LOAP).

iv) Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas de cada Estado (artículo 166).

Se trata de los órganos rectores de la planificación de las políticas públicas en cada Estado, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable; los cuales deben actuar de acuerdo con los principios de justicia social, democracia, eficiencia, protección del ambiente, corresponsabilidad, integridad territorial, productividad, solidaridad, cooperación y desarrollo sustentable; teniendo entre sus lineamientos la obligación de adecuar y vincular los Planes Municipales de Desarrollo al contenido del Plan de Desarrollo Estatal, tal como lo establecen los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (G.O. No. 37.509 del 20-08-2002).

v) Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182)

Son los órganos encargados de la planificación integral del gobierno local, con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales, dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos, tal como lo establecen los artículos 1 y 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (G.O. No. 37.463 del 12-06-2002)

En principio, se trata de órganos consultivos tanto del Estado - a través de la Administración Pública, - como de la Sociedad, lo cual permite afirmar, sin perjuicio de un análisis más riguroso, que dichos órganos presentan las siguientes características:

a) No están integrados totalmente a la estructura del Estado y su Administración Pública

- b) No se corresponden exactamente con ninguna de las ramas ni de los niveles territoriales del Poder Público; por el contrario, se trata de órganos interpoderes e interterritoriales
- c) No todos sus integrantes son funcionarios públicos
- d) No todas sus actuaciones tienen carácter de actos administrativos

No obstante las características antes indicadas, la participación ciudadana y de la comunidad organizada está presente en cada uno de estos órganos consultivos, todo lo cual requiere de una atenta lectura de las normas constitucionales y de las leyes que los regulan.

VI. Soberanía Popular y Participación Ciudadana

Ya se fundamentó que los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos (aparte único del artículo 5 CRBV), lo que se materializa fundamentalmente en el hecho de que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos, tal como se consagra en el encabezamiento del artículo 62 CRBV.

De manera más clara o contundente, el único aparte de este mismo artículo 62, señala que “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”.

El artículo 70 CRBV, sin perjuicio de lo que debe establecer la ley, la o las cuales establecerán las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación señalados a continuación, consagra que son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía:

a) 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 cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y

b) 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 solidaridad.

En los artículos 71 a 74 CRBV se regula lo referido al referendo popular, sin perjuicio de lo que expresamente se remite a la ley (reserva legal).

Es necesario advertir que a esta fecha no se dispone de una ley específica que regule de manera integral la participación ciudadana y los medios de participación; no obstante, existen normas sobre la materia en diferentes instrumentos jurídicos sancionados con posterioridad a la CRBV, entre los cuales cabe citar, a los efectos de este documento, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación (D-LOP), la Ley Orgánica de Seguridad Nacional (LOSN), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGR y SNCF).

Véase en el Anexo No. 2 la transcripción de algunos párrafos tomados de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana aprobada en primera discusión de la Asamblea Nacional (sesión ordinaria del 29-11-2001), elaborado por la Comisión de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional para cumplir con lo previsto en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución de la República.

VII. Valores y principios constitucionales más relevantes en la materia

Aparte de lo establecido en la Exposición de Motivos y en el Preámbulo, el propio texto constitucional consagra un conjunto de valores y principios que es preciso tener en cuenta a los efectos de hacer realidad el proyecto de país, entre los cuales cabe citar:

Vida, libertad, justicia, igualdad, solidaridad, democracia, responsabilidad social, preeminencia de los derechos humanos, ética, pluralismo político (artículo 2, Estado democrático y social de derecho y de justicia)

Integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad (artículo 4, Estado federal descentralizado)

Gobiernos democráticos, participativos, electivos, descentralizados, alternativos, responsables, pluralistas y de mandatos revocables (artículo 6)

Interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad (artículos 165 y 184.1, entre otros)

La relación anterior no es exhaustiva y se incluye con el propósito de verificar su desarrollo en las leyes vinculadas con los temas de participación y planificación, además de constatar su cumplimiento en la práctica diaria.

**VIII. Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal
(proyecto en segunda discusión en la Asamblea Nacional)**

Entre otros asuntos, se espera la versión definitiva de este instrumento para saber las competencias tributarias de los Estados y los efectos sobre las competencias del Poder Nacional y del Poder Municipal. Además, para poder establecer los vínculos con otras fuentes de financiamiento de los Estados, tales como las provenientes de la Ley del FIDES (o del Fondo de Compensación Interterritorial - FCI) y Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE).

**IX. Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)
Proyecto aprobado en primera discusión
en la Asamblea Nacional, versión Diciembre 2003**

Aun cuando esta Ley está elaborada bajo el supuesto de una reforma de la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM, G.O. No. 4.109 del 15-06-1989), lo cierto es que la sustituye íntegramente. De este instrumento conviene tener presente lo siguiente:

- a) “El Municipio y las demás entidades locales conforman espacios para la participación ciudadana en la planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Los órganos del Municipio y demás entes locales deberán crear los mecanismos para garantizar su ejercicio” (artículo 7)
- b) “Las autoridades del Municipio, de sus entes descentralizados y de las entidades locales deberán presentar informe sobre su gestión y rendir cuentas públicas, transparentes, periódicas y oportunas ante las comunidades de su jurisdicción. / A tales fines, garantizarán la información y convocatoria oportunas y los mecanismos de evaluación pertinentes, acerca de los recursos asignados y los efectivamente dispuestos con los resultados obtenidos” (artículo 8)
- c) “Además de los municipios, son entidades locales territoriales: 1. Los distritos metropolitanos; 2. Las parroquias y demás demarcaciones dentro del territorio del Municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío. / Los supuestos y condiciones establecidos en esta Ley para la creación” (artículo 18)
- d) “.....Los distritos metropolitanos son entidades locales territoriales con personalidad jurídica,” (artículo 19)
- e) “Las parroquias y las otras entidades locales dentro del territorio municipal son demarcaciones sin personalidad jurídica propia, creadas con el objeto de desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y una mejor prestación de los servicios públicos municipales” (artículo 31)

- f) “La parroquia o entidad local dentro del territorio del municipio, tendrán facultades de gestión, consultivas y de evaluación de la gestión municipal en sus respectivos ámbitos territoriales, en los términos y alcance que se les señale en la ordenanza respectiva” (artículo 36)
- g) “La parroquia tendrá atribuciones expresas para gestionar asuntos y procesos según los siguientes numerales: 1. Servir como centros de información, producción y promoción de procesos participativos, para la identificación de prioridades presupuestarias; ...6. Promoción de los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal; ...8. Promover procesos comunitarios de contraloría social;.....” (artículo 37)
- h) “El Alcalde o Alcaldesa, en el presupuesto municipal de cada ejercicio fiscal incorporará los planes, programas, proyectos y actividades encomendados a la parroquia o a la entidad local territorial, con previsión de los respectivos créditos presupuestarios, así como de los resultados que se esperan obtener en términos de producción de bienes y servicios, cuando sea posible cuantificarlos. En la ordenanza respectiva se establecerá el órgano de la administración pública municipal que hará el seguimiento de las atribuciones señaladas” (artículo 38)
- i) De las mancomunidades y demás figuras asociativas.... (ver artículos 39 a 45)
- j) De los modos de gestión de las competencias de los municipios y demás entidades locales (ver artículos 68 a 73)
- k) De la Hacienda Pública Municipal y del Sistema Presupuestario en el Municipio (ver artículos 109 a 120, 135 a 141, y 142 a 167).

“Artículo 149. El Presupuesto de Inversión está dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio, y se elaborará de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el Alcalde o alcaldesa en el presupuesto destinado al referido sector y, con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad”.

“Artículo 150. De los ingresos previstos en el Presupuesto Municipal se destinará como mínimo el 40% para ser aplicados a gastos de inversión o de formación de capital”

“Artículo 151. Con la finalidad de orientar el Presupuesto de Inversión Municipal, el Alcalde o la Alcaldesa presentará al Consejo Local de Planificación Pública y a las Comunidades Organizadas, en reunión extraordinaria que deberá efectuarse con quince (15) días continuos de antelación a la reunión formal del Consejo Local de

Planificación Pública, la cifra o monto total de inversión de cada sector de acuerdo a lo previsto en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”

- a. De la participación protagónica de los ciudadanos en la gestión municipal y en el Gobierno Municipal (Título VI, artículo 168 a 212)

Artículo 172: “.....Los instrumentos (medios o instancias) de participación en los diferentes regímenes locales que se definen son:

- i. Consejos Locales de Planificación Pública
- ii. Consejos Comunales y Parroquiales
- iii. Cabildos Abiertos
- iv. Asambleas ciudadanas
- v. Presupuesto participativo
- vi. Consultas públicas
- vii. Iniciativa popular
- viii. Iniciativa legislativa
- ix. Referéndum
- x. Quejas y denuncias

“El enunciado de estos medios específicos no inhibe el desarrollo de otras formas de participación en la vida política, económica, social y cultural del municipio”

“Artículo 186. El Alcalde o el Concejo deberán convocar a los vecinos a reunirse en asambleas para conocer los problemas comunales y hacer evaluaciones acerca de los resultados de la gestión política y administrativa. Los vecinos de una parroquia, barrio, caserío o comunidad interesados podrán reunirse también en asamblea con los mismos fines”

“Artículo 187. Los ciudadanos tienen el derecho a integrarse en la elaboración del presupuesto de inversión del municipio, de conformidad a lo establecido en la legislación que regula los Consejos Locales de Planificación Pública, y sirva de principal instrumento de control social de la gestión pública”

“Artículo 188. Los contralores tienen la obligación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización a la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y los organismos de la administración pública municipal”

“Artículo 189. El Municipio está en la obligación de crear y mantener programas de formación ciudadana, dirigidos al fomento de las capacidades de los integrantes de las comunidades. Asimismo, de incorporar a todos los ciudadanos que manifiesten su deseo de participar en dichos programas”.

“Artículo 190. Los municipios con población predominantemente indígena determinarán mediante ordenanzas sus medios de participación en conformidad a su especificidad cultural. En los municipios”

“Artículo 191. El Presupuesto de Inversión y el Plan Municipal de Desarrollo deberán ser discutidos en asamblea de ciudadanos, y las recomendaciones que allí se adopten serán de obligatoria consideración en las deliberaciones de la Cámara”

Véanse en el Anexo No. 3 algunos párrafos tomados de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal aprobado en primera discusión de la Asamblea Nacional (sesión ordinaria del 04-12-2001).

X. Gestión Pública y Políticas Públicas

En los puntos 1 y 2 de este documento se dijo que la Administración Pública y la Función Pública constituyen los instrumentos mediante los cuales se dota al Estado de los recursos necesarios para ejercer sus potestades y, por ende, alcanzar sus fines esenciales.

Dichas potestades, además del monopolio de la violencia, están referidas al poder del Estado (*ius imperium*) para imponer normas y organizarse, imponer sanciones, hacer expropiaciones, imponer tributos, y administrar los recursos públicos.

Por otra parte, el Estado debe cumplir y hacer cumplir los denominados servicios públicos (obligaciones prestacionales) y otra serie de obligaciones para cuyo propósito se le fijan objetivos y metas concretas con sus correspondientes acciones, todo lo cual debe cumplirse en períodos previamente definidos.

Para el cumplimiento de las acciones que permitan alcanzar los referidos objetivos y metas impuestas al Estado, la Administración Pública formula las denominadas “políticas públicas” para la mejor “gestión pública” diaria, mensual, trimestral o anual.

La evaluación del cumplimiento de esta “gestión pública” pasa por la evaluación del desempeño individual de quienes actúan con autoridad pública (Función Pública) y del desempeño institucional (Administración Pública), mediante “indicadores de gestión”, con el propósito de que la respectiva “rendición de cuentas” sea de manera “transparente” para todas las instancias de control, incluida la Sociedad (control social).

XI. Sistemas–Procesos de Planificación, de Presupuesto y de Contabilidad

La ciencia en las diferentes áreas del conocimiento y la práctica en el manejo de recursos humanos y materiales han permitido el desarrollo de una serie de instrumentos propios de la gerencia. Estos instrumentos – a su vez – constituyen verdaderos procesos interconectados y susceptibles de ser delimitados en sistemas.

En la gerencia moderna de instituciones u organizaciones públicas y privadas, se destacan los sistemas de planificación, presupuesto y contabilidad. Estos sistemas facilitan y hacen más racional la formulación, el seguimiento y la evaluación de las indicadas políticas públicas. Estas políticas públicas se concretan en los planes y presupuestos mediante productos que se traducen en objetivos y metas, así como en la asignación de los correspondientes recursos humanos, materiales y financieros (créditos presupuestarios).

De manera más específica, los presupuestos de los tres niveles de gobierno, dado su carácter de leyes y ordenanzas, según sea el caso, constituyen el instrumento por excelencia para fijar los objetivos y metas a los que en definitiva se les asigna recursos para satisfacer las demandas de la comunidad organizada, todo lo cual explica el contenido del artículo 315 CRBV. No se trata de elaborar “presupuestos participativos” como erróneamente está previsto en el artículo 172 del proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal sino que la información que dicho instrumento contenga sea el resultado de los diferentes procesos de participación ciudadana desde el inicio de las acciones correspondientes al sistema de planificación.

En Venezuela, el sistema de planificación, además de la CRBV, está regulado fundamentalmente por el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación (G.O. No. 5.554 del 13-11-2001), así como por la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (G.O. No. 37.509 del 20-08-2002) y por la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (G.O. No. 37.463 del 12-06-2002).

Los sistemas de presupuesto y de contabilidad están regulados, además de la CRBV, por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (G.O. No. 37.029 del 05-09-2000 y reforma parcial en G.O. No. 37.606 del 09-01-2003).

De estos tres sistemas, el de Contabilidad constituye el registro fundamental para dejar constancia para múltiples propósitos. Los presupuestos son – a su vez - instrumentos de los planes.

Para una mejor ilustración se sugiere revisar las Figuras Nos. 7 a 12. Las tres últimas son representativas de los procesos de planificación y de presupuesto en los Municipios, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

XII. Seguimiento, control y evaluación de la Gestión Pública

Por sus características sistémicas, tanto la planificación como el presupuesto se autorregulan y ello explica sus propios mecanismos para hacerse seguimiento, controlarse y evaluarse. Cada uno de estos sistemas implica como mínimo tres subprocesos básicos de formulación, de ejecución y de control o evaluación en las propias instituciones que conforman la Administración Pública, todo lo cual conlleva el seguimiento, el control y la evaluación de la gestión pública desde adentro (controles internos).

Por otra parte, existen mecanismos externos para el control y la evaluación de la Administración Pública y, por vía de consecuencia, de la Gestión Pública. A estos efectos, podría decirse que se ubican en el área de controles externos los que se realizan desde órganos correspondientes a otras ramas del Poder Público distintas al Ejecutivo (Nacional, Estadales y Municipales, según sea el caso); así, por ejemplo: i) control legislativo, ii) control judicial, iii) control del Consejo Moral Republicano (v. Ley Orgánica del Poder Ciudadano), iv) control de la Defensoría del Pueblo, v) control fiscal o de la Contraloría General de la República (así como de las Contralorías de los Estados y de los Municipios).

De todos estos controles externos, los más conocidos y que interesan a los efectos de este documento son los asignados constitucionalmente tanto a los órganos legislativos (Asamblea Nacional, Consejos Legislativos y Concejos Municipales) como a la Contraloría General de la República (artículos 287 a 291 CRBV), mediante la Ley Orgánica de la CGR y del Sistema Nacional de Control Fiscal (G.O. No. 37.347 del 17-12-2001) y la Ley Contra la Corrupción (G.O. 5.637 del 07-04-2003); sin perjuicio del correspondiente a las Contralorías de los Estados y de los Municipios, conforme a las respectivas normas constitucionales y legales.

Cabe destacar que los instrumentos fundamentales para poder hacer efectivos el seguimiento, el control y la evaluación de la gestión pública por parte de los órganos indicados en este aparte son los planes (sistema de planificación) y los presupuestos (sistema presupuestario), sin perjuicio de los registros contables. Todo lo anterior con base en lo establecido en el artículo 315 CRBV y en la LOAFSP.

Además, es preciso señalar que los planes como resultados del ejercicio de la planificación deben expresar las aspiraciones convertidas en “propuestas - proyectos” de la comunidad organizada, las cuales – a su vez – deben cuantificarse en los presupuestos mediante metas concretas. La planificación debe ser un ejercicio integral comprometido con el proyecto de país plasmado en la CRBV; en consecuencia, cualquier intento para aprobar planes que permitan reforzar o consolidar el estado de cosas que CRBV sustituyó debe ser rechazado. Esta es una premisa básica para efectuar el seguimiento, el control y la evaluación de la nueva gestión pública, la cual deben tener presente todos los funcionarios públicos, quienes están al servicio de la Sociedad.

XIII. Control Social, con referencia al control de mérito y a los intereses difusos y colectivos

El control social constituye un proceso protagonizado por los diferentes actores sociales sobre las diferentes áreas, espacios, sectores y en cada una de las instancias de la Administración Pública, a los efectos de coadyuvar en el mejor desempeño de la gestión pública. A nuestro modo de ver las cosas, también se trata de uno de los controles externos a que se hizo referencia en el punto anterior.

La denominada “contraloría social”, genéricamente hablando, no constituye un órgano o ente por sí mismo sino un proceso que se genera automáticamente por el mismo hecho de hacer efectiva la participación ciudadana, tal como lo prevé la Constitución y cada una de las leyes en las cuales se regula la materia.

Igualmente, cabe destacar que los instrumentos fundamentales para poder hacer efectivos el seguimiento, el control y la evaluación de la gestión pública por parte de los actores sociales (Sociedad) también son los planes (sistema de planificación) y los presupuestos (sistema presupuestario), sin perjuicio de los registros contables.

Este proceso de control social, en consecuencia, implica o supone acciones previas de participación ciudadana en todos los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, a través de los planes y presupuestos. En consecuencia, no es posible concebir participación ciudadana sin control social ni a la inversa tampoco.

La última palabra la tiene la “asamblea” y por ello el carácter vinculante de sus decisiones, tal como está previsto en el artículo 70 CRBV, así como en el artículo 98 del proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y en los artículos 186 a 191 del proyecto de Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Este proceso de control social permite verificar si se están dando los cambios necesarios para construir el proyecto de país plasmado en la CRBV (todo conforme a lo señalado en los puntos 1 a 7 de este documento). No se trata de abarrotarnos de cifras comparativas entre lo “planificado-programado” y lo “ejecutado” (“control de gestión” mal entendido) sino de verificar que se estén produciendo los cambios mínimos necesarios en todos los órdenes de la vida, incluido el medio ambiente, para lograr progresivamente los niveles óptimos de calidad.

El proceso de control social está fundamentalmente dirigido a evaluar el desempeño de la Administración Pública y de la Función Pública. Bien sabemos que estas disciplinas son objeto de estudio del Derecho Administrativo y del Derecho Funcionario, respectivamente. También sabemos que la doctrina y la jurisprudencia extranjera y nacional han mantenido la tesis de que el control de mérito (oportunidad y conveniencia) no es compatible con el control legislativo ni con el control fiscal. Hasta la fecha se ha esgrimido el argumento que el control de mérito está reservado a la Administración.

De mantenerse esta tesis, a mi juicio contraria al proyecto de país consagrado en la CRBV habrá que diseñar los mecanismos para que dicho control de mérito sea factible y se postule como la razón de ser o la columna vertebral del proceso del control social y así lo proponemos.

Otro tema que es necesario revisar en el marco de la CRBV y, específicamente, de los principios sobre participación y control social es el de los “intereses difusos y colectivos”, para lo cual se sugiere leer los Anexos Nos. 4 y 5.

XIV. Financiamiento de las políticas públicas

La CRBV consagra ciertas pautas sobre el financiamiento de algunas políticas públicas, así:

“Son ingresos de los Estados: ...5. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por la ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales” (v. Disposición Transitoria Cuarta, aparte 6, de la CRBV, con relación a la Ley de Hacienda Pública Estatal que actualmente está en segunda discusión de la Asamblea Nacional)

“El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud” (segundo aparte del artículo 311 CRBV, referido a la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto).

La relación anterior no es exhaustiva pero es necesario tenerlas en cuenta para verificar su desarrollo y aplicación.

XV. Desarrollo local y participación

En la medida que se perfeccionen los procesos e instrumentos para la formulación, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas con sus correspondientes objetivos, metas y recursos de toda índole, en cada uno de los niveles territoriales de gobierno, cuidando las debidas coordinaciones entre Poderes Públicos, tanto vertical como horizontalmente, tal como está previsto en el ordenamiento jurídico vigente (así como en los proyectos de leyes en discusión), en esa misma medida se lograrán avances que permitan un mejor desarrollo del país en general, y de manera específica en los Estados y en los Municipios.

A los efectos de este documento, los esfuerzos que se hagan en el nivel municipal conllevan a un mejor desarrollo local, siendo que el municipio es una de las entidades locales. Este desarrollo local exige que la gestión municipal sea el producto de decisiones tomadas no sólo por los órganos y entes del Municipio (Alcaldía y Cámara) sino de la comunidad organizada, en los términos que se está definiendo en las respectivas leyes.

En los niveles de gobierno estatal y municipal existen los órganos consultivos consagrados en la CRBV y regulados por sendas leyes dictadas por la Asamblea Nacional, como son los Consejos Estadales y Locales de Planificación, a los cuales se requiere apoyar mediante programas de formación, asistencia técnica e investigación, para su fortalecimiento. Esto sin descartar el seguimiento que debe hacerse a los órganos y entes del nivel nacional, a los efectos de verificar el cumplimiento de sus competencias (véase Figura No. 13).

XVI. Recapitulación

A manera de conclusión, debemos decir que la consolidación del referido desarrollo local pasa por la necesidad de instrumentar todas las acciones necesarias para hacer efectivo el derecho – deber a la participación. Es por ello que, a nuestro juicio, tomando como referencia el texto constitucional, la participación debe entenderse, complementariamente, como:

- Principio consustancial al fin supremo de refundar la República en los términos consagrados en el Preámbulo de la CRBV
- Principio consustancial al Estado democrático y social de Derecho y de Justicia y, por vía de consecuencia, a los valores que se consagran en el artículo 2 CRBV
- Principio consustancial al Estado Federal Descentralizado y, por vía de consecuencia, a los principios consagrados en el artículo 4 CRBV; sin perjuicio de lo establecido en los artículos 157, 158, 165 y 184, entre otros, CRBV.
- Principio consustancial al ejercicio de la soberanía popular, en los términos consagrados en el artículo 5 CRBV
- Derecho de todos los ciudadanos de participar libremente en los asuntos públicos, bien sea directamente o por medio de sus representantes elegidos (artículo 62 CRBV). Se trata de uno de los derechos regulados en el Capítulo sobre los “Derechos Políticos y del Referendo Popular” (artículos 62 a 74 CRBV). Cabe destacar, en primer lugar, que el artículo 70 CRBV se refiere a medios de participación y de protagonismo del pueblo tanto en lo “político” como en lo “social y económico”. En segundo lugar, que los derechos y deberes políticos son privativos de los “ciudadanos venezolanos”, según lo establecido en los artículos 39 a 42 CRBV (ejercicio de la ciudadanía como complemento del ejercicio de la soberanía). En tercer lugar, que la regulación de algunos medios de participación política son preconstitucionales y están regulados, por ejemplo, en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En cuarto lugar, que lo establecido en el artículo 70 debe complementarse con las disposiciones del Título IX de la CRBV (artículos 340 a 350), referidas a la “reforma constitucional”(enmienda, reforma y ANC)
- Deber de toda persona, en los términos consagrados en los artículos 132 y 135 CRBV; sin perjuicio de lo establecido en el artículo 83 CRBV respecto al deber de participar activamente en la promoción y defensa de la salud.

- Uno de los principios en que se fundamenta la Administración Pública, junto con los de transparencia y rendición de cuentas, entre otros, tal como lo establece el artículo 141 CRBV; sin perjuicio de lo consagrado en el artículo 143 CRBV, en cuanto al derecho a la información oportuna y veraz, y en el artículo 145 CRBV, en cuanto a que los funcionarios públicos están al servicio del Estado (además de lo previsto en los artículos 168, 173, 178, 184 y 294 CRBV, entre otros).
- Una forma de gestionar servicios públicos, en los términos previstos en los artículos 118 y 184, entre otros; todo en el marco del “régimen socioeconómico” consagrado en los artículos 299 a 310 CRBV.
- Principio consustancial al proceso de planificación estratégica, democrática y de consulta abierta, en los términos consagrados en el artículo 299 CRBV. Esto se vincula a políticas públicas, planes y presupuestos (artículo 315 CRBV).
- Manifestación concreta del principio de corresponsabilidad entre Estado y Sociedad, a los efectos de, por ejemplo: i) la “seguridad de la Nación” (artículo 326 CRBV) y ii) la “seguridad social” (artículos 86 y relacionados, CRBV). En definitiva, a los efectos de alcanzar los fines esenciales del Estado, según lo consagrado en el artículo 3 CRBV.

Véanse Figuras Nos. 1 a 13 y Anexos Nos. 1, 2, 3, 4 y 5.

David E. Monroy C.
Caracas, febrero de 2004

XVII. Índice de figuras

Número	Denominación
1	Sociedad, Estado y Nación
2	Distribución y división del Poder Público. Personas jurídicas territoriales
3	Potestades del Estado y Poder Público
4	Sociedad, Estado y Administración Pública
5	Distribución y división del Poder Público. Niveles territoriales y Administración Pública
6	Competencias del Poder Público
7	Procesos de planificación y de participación en la gestión pública según la CRBV y otros instrumentos jurídicos fundamentales (LOP y LOAP)
8	Planes según la CRBV y otros instrumentos jurídicos fundamentales (LOP y LOAP)
9	Instancias de coordinación y formulación previstas en la Ley Orgánica de Planificación
10-11-12	Procesos de planificación y presupuesto según LCLP. Diagramas Nos. 1, 2 y 3
13	Órganos del Estado y de la Sociedad responsables originarios de garantizar la participación, en su condición de instrumentos de gestión, de coordinación y de control social

Figura N° 1
Sociedad, Estado y Nación

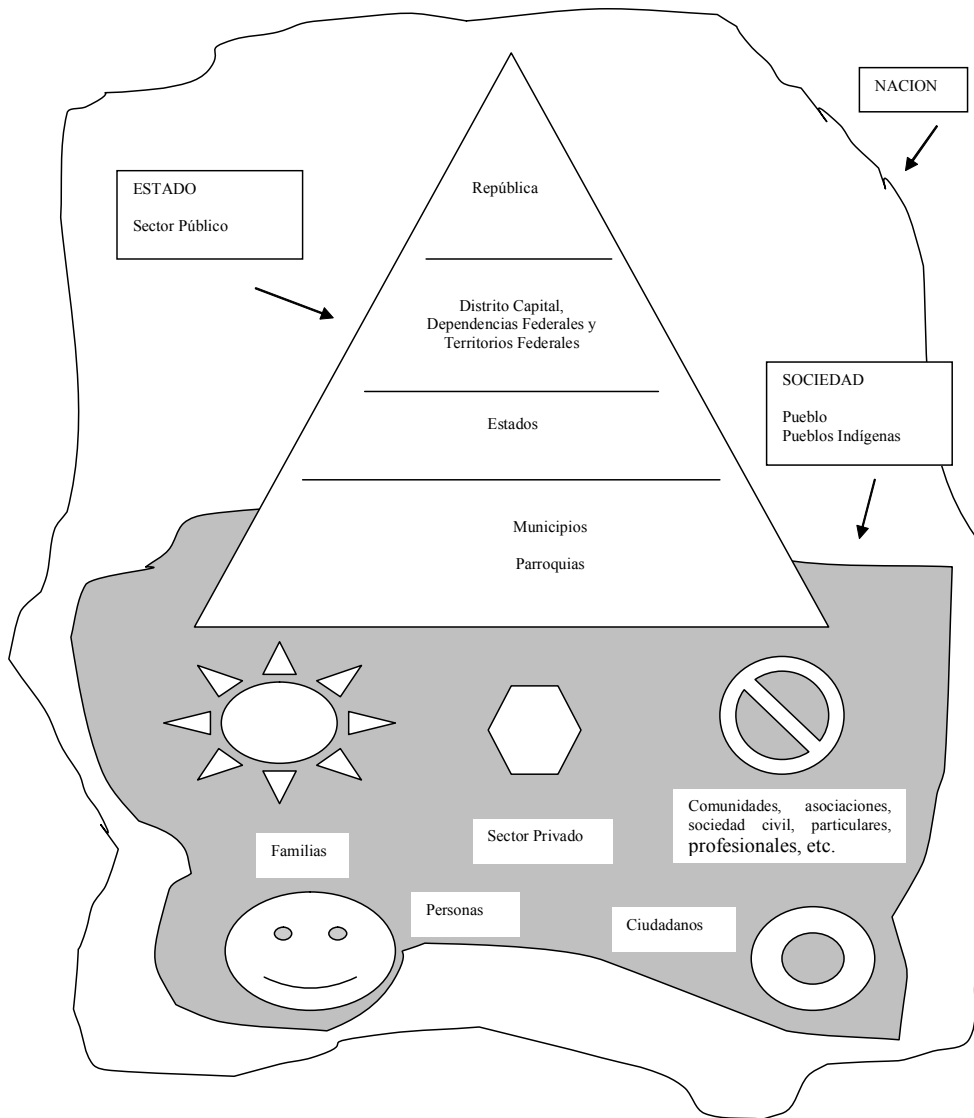


Figura N° 2
Distribución y División del Poder Público
Personas Jurídicas Territoriales

PODER PÚBLICO (distribución vertical y división horizontal) →	RAMAS O FUNCIONES					PERSONAS JURÍDICAS TERRITORIALES
MUNICIPAL (arts. 168 a 183) Competencias exclusivas (v. art. 178)	Legislativa (Concejo Legislativo)		Gobierno y Administración (Alcalde)			Municipios (art. 168, con personalidad jurídica) Parroquias y otras entidades locales (art. 173, sin personalidad jurídica)
ESTADAL (arts. 159 a 167, y 183) Competencias exclusivas (v. art. 164) Competencias concurrentes (art. 165) Competencia residual, con respecto al PPN y al PM (art. 164, 11)	Legislativo (Consejo Legislativo)		Gobierno y Administración (Gobernador)			Estados (art. 159, con personalidad jurídica)
NACIONAL (arts. 156 a 158) Competencias exclusivas (v. art. 156, en concordancia con arts. 157, 158) Organización (Título V, arts. 186 a 298)	L E G I S L A T I V O	E J E C U T I V O	J U D I C I A L	C I U D A N O	E L E C T O R A L	República (arts. 1; 4; 10 a 14; 16; sin personalidad jurídica) Distrito Capital que sustituye al Distrito Federal (arts. 16, 18; sin personalidad jurídica) (v. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas en G.O. No. 36.906 del 08-03-2000, con personalidad jurídica)

Figura N° 3
Potestades del Estado y Poder Público

Figura N° 4
Sociedad, Estado y Administración Pública

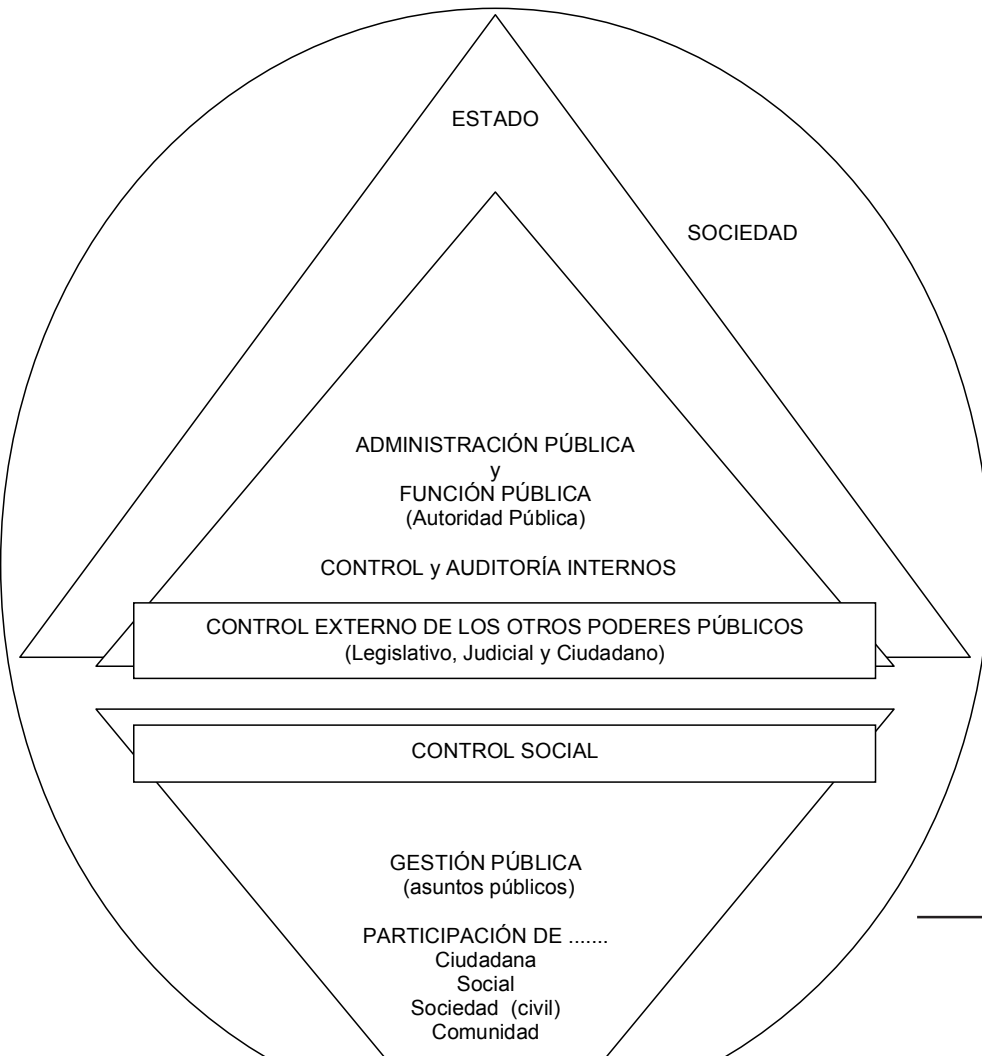


Figura N° 5
Distribución y División del Poder Público
Niveles territoriales y Administración Pública
(Título IV CRBV - Capítulo I - Sección Primera)

NIVELES TERRITORIALES DEL PODER PÚBLICO (distribución vertical)	RAMAS DE LOS PODERES PÚBLICOS (división horizontal)				
MUNICIPAL (PPMs)	LEGISLATIVO		EJECUTIVO		
ESTADAL (PPEs)	LEGISLATIVO		EJECUTIVO		
NACIONAL (PPN)	LEGISLATIVO	EJECUTIVO	JUDICIAL Y SISTEMA DE JUSTICIA	CIUDADANO	ELECTORAL



← ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FUNCIÓN PÚBLICA
 (Título IV CRBV - Capítulo I – Secciones Segunda y Tercera)
 Artículos 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149

Figura N° 6
Competencias del Poder Público
(Título iv - Capítulo II - III y IV)

PODER PÚBLICO NACIONAL (como un todo)
 (Capítulo II)

ARTÍCULOS 156 (competencias / Aparte 16: Ley que establezca un sistema de asignaciones económicas especiales para Estados con minas e hidrocarburos); 157 (transferencia de competencias a Estados y Municipios) y 158 (objeto de la descentralización como política nacional)

LODDTCPP(G.O.No.4.153,ext.,del28-12-1989
 LAEE-No.6(G.O.No.37.086del27-11-00)

PODER PÚBLICO ESTADAL (como un todo para cada Estado)
 (Capítulo III)

ARTÍCULOS 159, 160, 161, 162, 163, 164 (competencias exclusivas / ver DT XIII), 165 (competencias concurrentes), 166 y 167 (ingresos / Situado – DT X / FCI /.....) .
 También se aplica a los Estados la norma del artículo 184.
 Ver DT IV.6 sobre una ley que desarrolle la Hacienda Pública Estadal, la cual - a febrero de 2002 – no ha sido dictada.

PODER PÚBLICO MUNICIPAL (como un todo para cada Municipio)
 (Capítulo IV)

ARTÍCULOS 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178 (competencias), 179 (ingresos), 180 (potestad tributaria), 181, 182, 183 (limitaciones a la potestad tributaria) y 184 (descentralización y transferencia de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados para que éstos los gestionen). También se aplica a los Municipios la norma del artículo 165.
 Ver Disposiciones Transitorias IV.7 y XIV referidas a una nueva ley que desarrolle los principios del régimen municipal

LORM(G.O.No.4.409,extraordinario,del15-06-89)

CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO (CFG)
 (Capítulo V)

ARTÍCULO 185: CFG como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Crea el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Remite a una ley, la cual - a febrero de 2002 - no ha sido sancionada.
 Ver artículos 45 y 49 LOP con relación al PNDR y PNDI

LFIDES-No.3(G.O.No.37.066del30-10-00)

Figura N° 7
Procesos de Planificación y de Participación en la Gestión Pública
según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)
y otros instrumentos jurídicos fundamentales (LOP y LOAP)

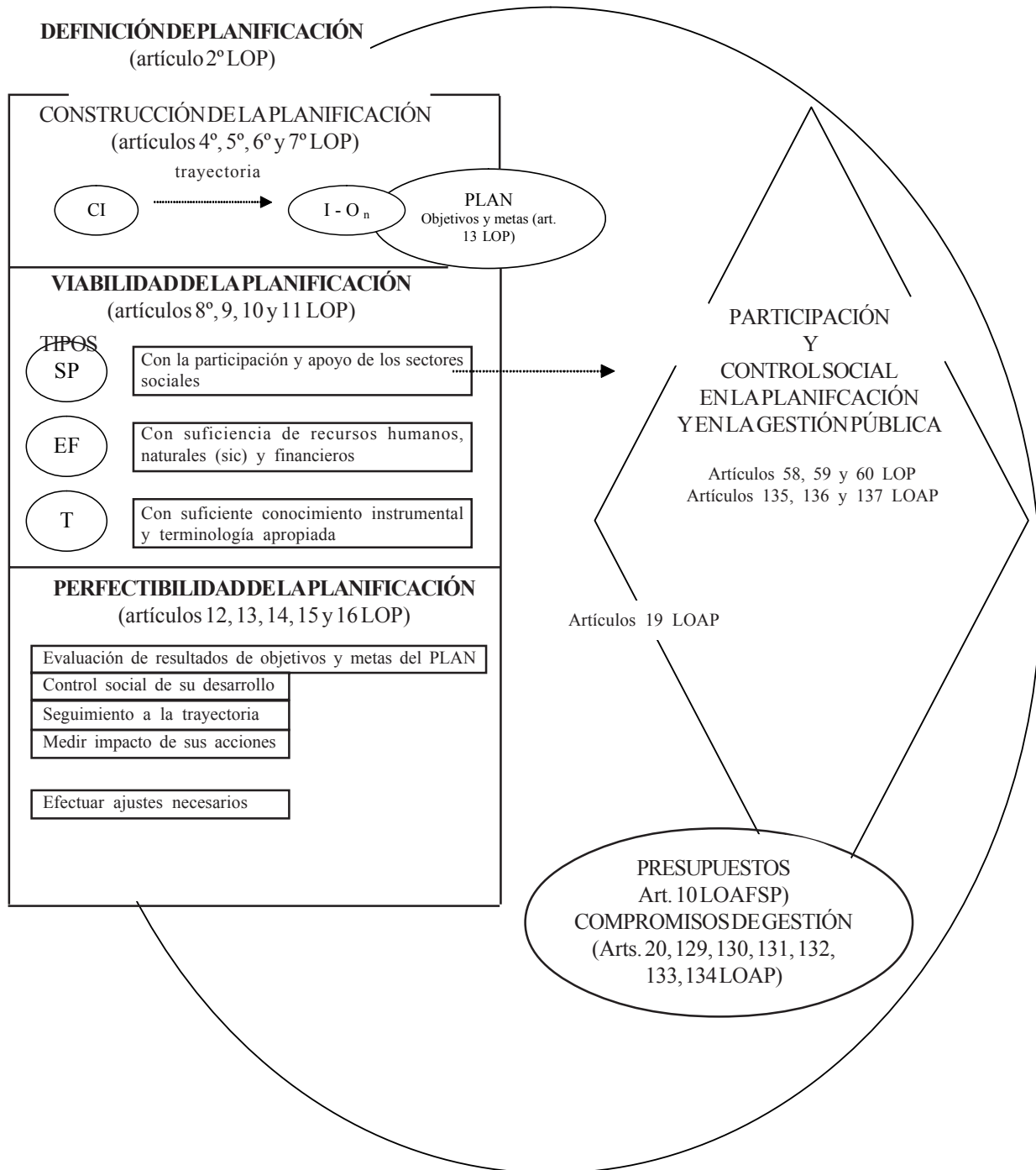


Figura N° 8
Planes según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y otros instrumentos jurídicos fundamentales (LOP y LOAP)

LINEAS GENERALES DEL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN (LGPDES N)
(artículo 187.8 CRBV)

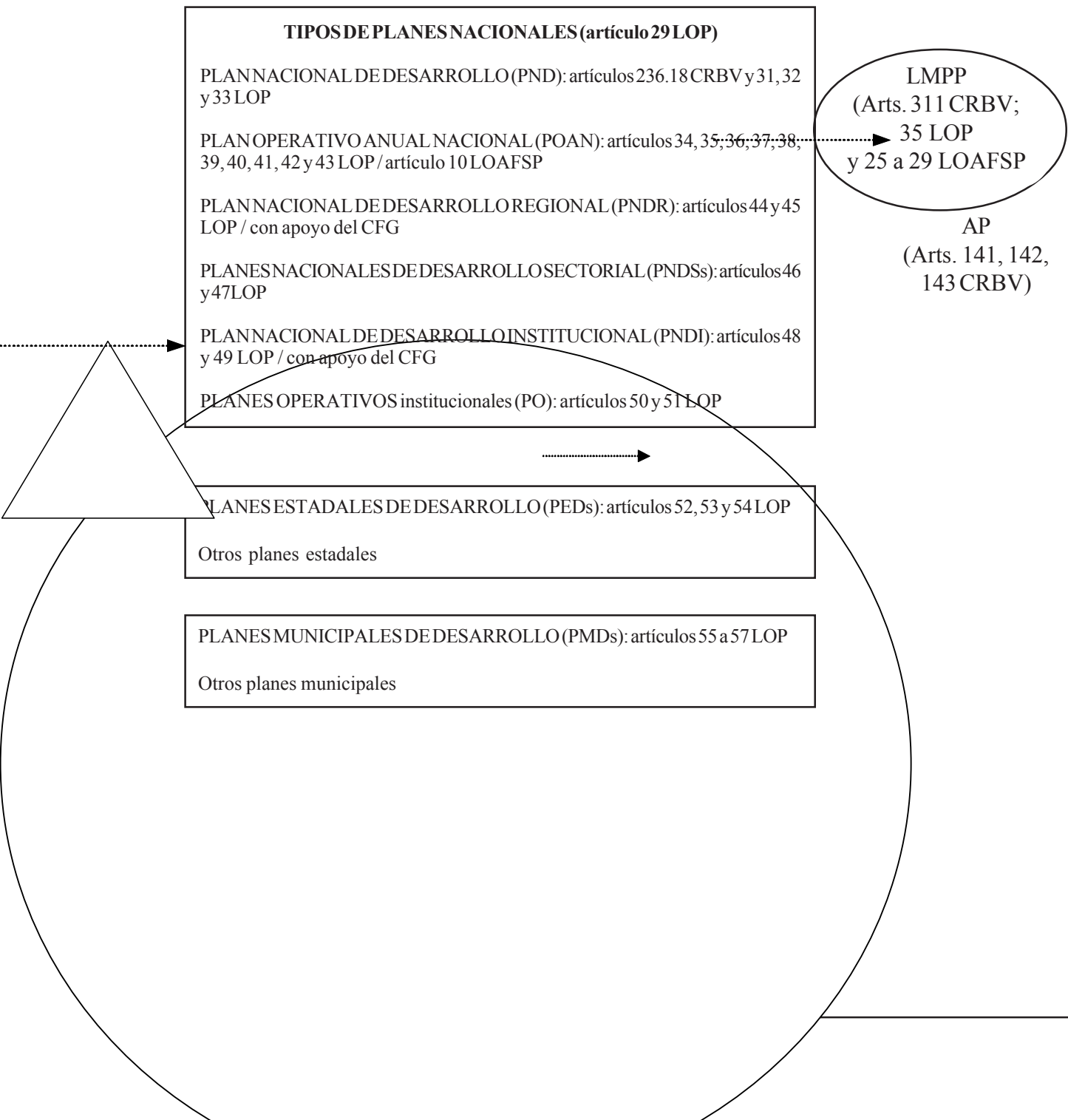


Figura N° 9

**Instancias de Coordinación y Formulación previstas en la Ley Orgánica de Planificación
(Decreto = Ley N° 1.528 del 06-11-01 en G.O N° 5.554 del 13-11-01)**

NIVELES TERRITORIALES DE GOBIERNO	INSTANCIAS E INSTRUMENTOS
<p>NACIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PR formula y dirige ejecución del PND, previa aprobación de la AN (artículo 17) • MPD elabora, coordina y hace seguimiento del PND, POAN, PIP, PNDR y PNDR (artículo 18.3) • GM diseña directrices estratégicas para el ministerio y entes adscritos (artículo 19) y elabora PNDS (artículo 20) <p>PND = Plan Nacional de Desarrollo (artículo 31 a 33) POAN = Plan Operativo Anual Nacional (artículo 34 a 43) PNDR = Plan nacional de Desarrollo Regional (artículo 44 y 45) PNDS = Planes Nacionales de Desarrollo Sectorial (artículos 48 y 49) PNDR = Plan Nacional de Desarrollo Institucional (artículos 46 y 47) PIP = Plan de Inversiones Públicas PO = Plan Operativo (artículos 60 y 61)</p>
<p>ESTADAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los “organismos regionales” apoyan al MPD (artículo 23) • G elabora PED (artículo 24) • CPCPP debe asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del PED (artículo 25) <p>PED = Plan Estatal de Desarrollo (artículos 52 a 54) CPCPP = Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas</p>
<p>MUNICIPAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A elabora PMD (artículo 26) • CLPP debe asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del PMD <p>PMD = Plan Municipal de Desarrollo (artículos 52 a 54) CLPP = Consejo Local de Planificación Pública</p>

PR = Presidente de la República AN = Asamblea Nacional GM = Gabinete Ministerial
 G = Gobernador
 A = Alcalde MPD = Ministerio de Planificación y Desarrollo

Figura N° 10
Procesos de Planificación y presupuesto según LCLP - Diagrama N° 1

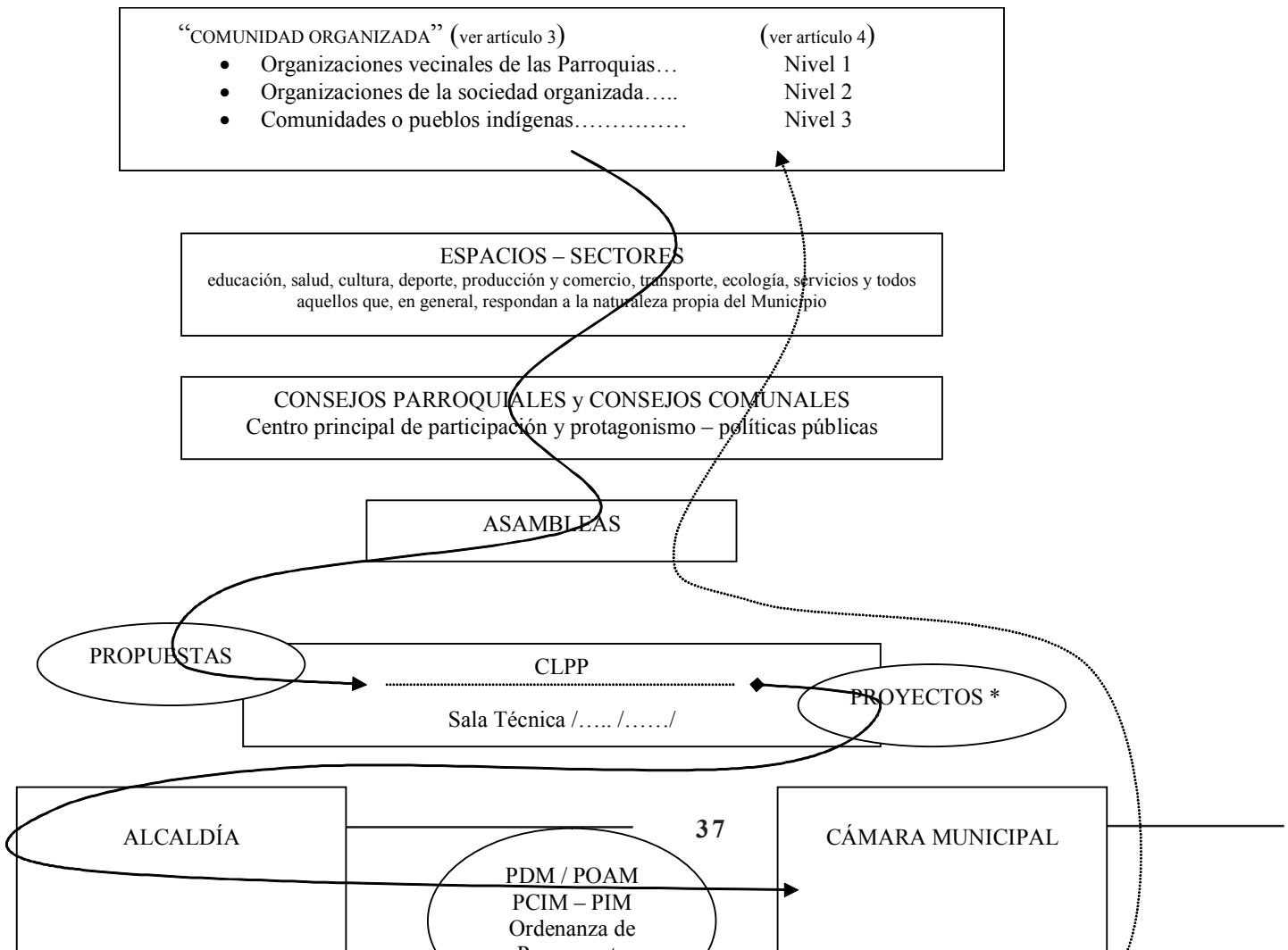
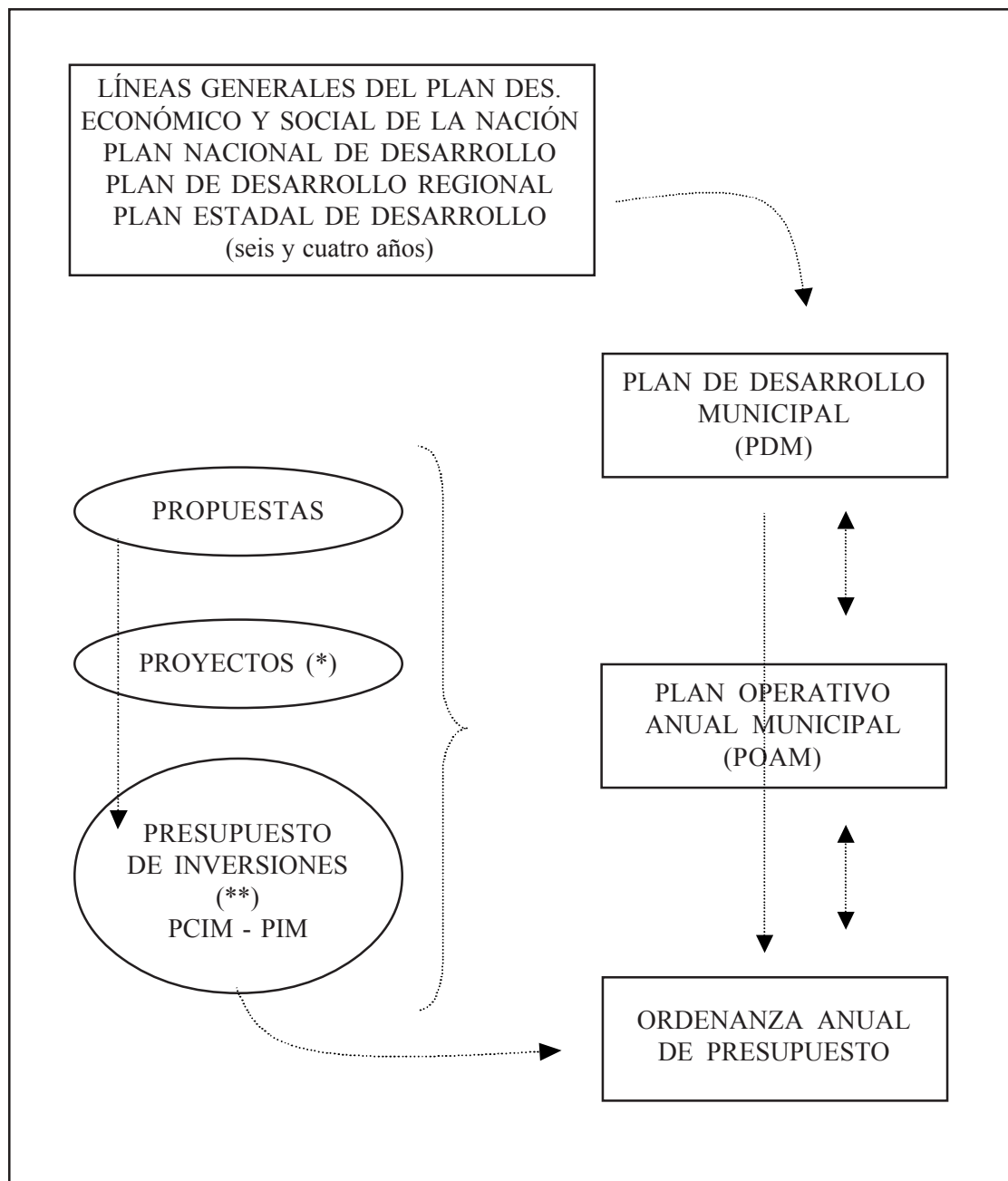


Figura N° 11
Procesos de Planificación y presupuesto según LCLP - Diagrama N° 2



(*) Incluye proyectos A y B Diagrama N° 1

(**) Incluye Fondo de emergencia para atender desastres naturales, calamidad pública e imprevistos, a que se refiere el artículo 15 LCLPP

Figura N° 12
Procesos de Planificación y presupuesto según LCLP - Diagrama N° 3

Órganos responsables de garantizar los procesos de planificación y presupuesto con participación comunitaria

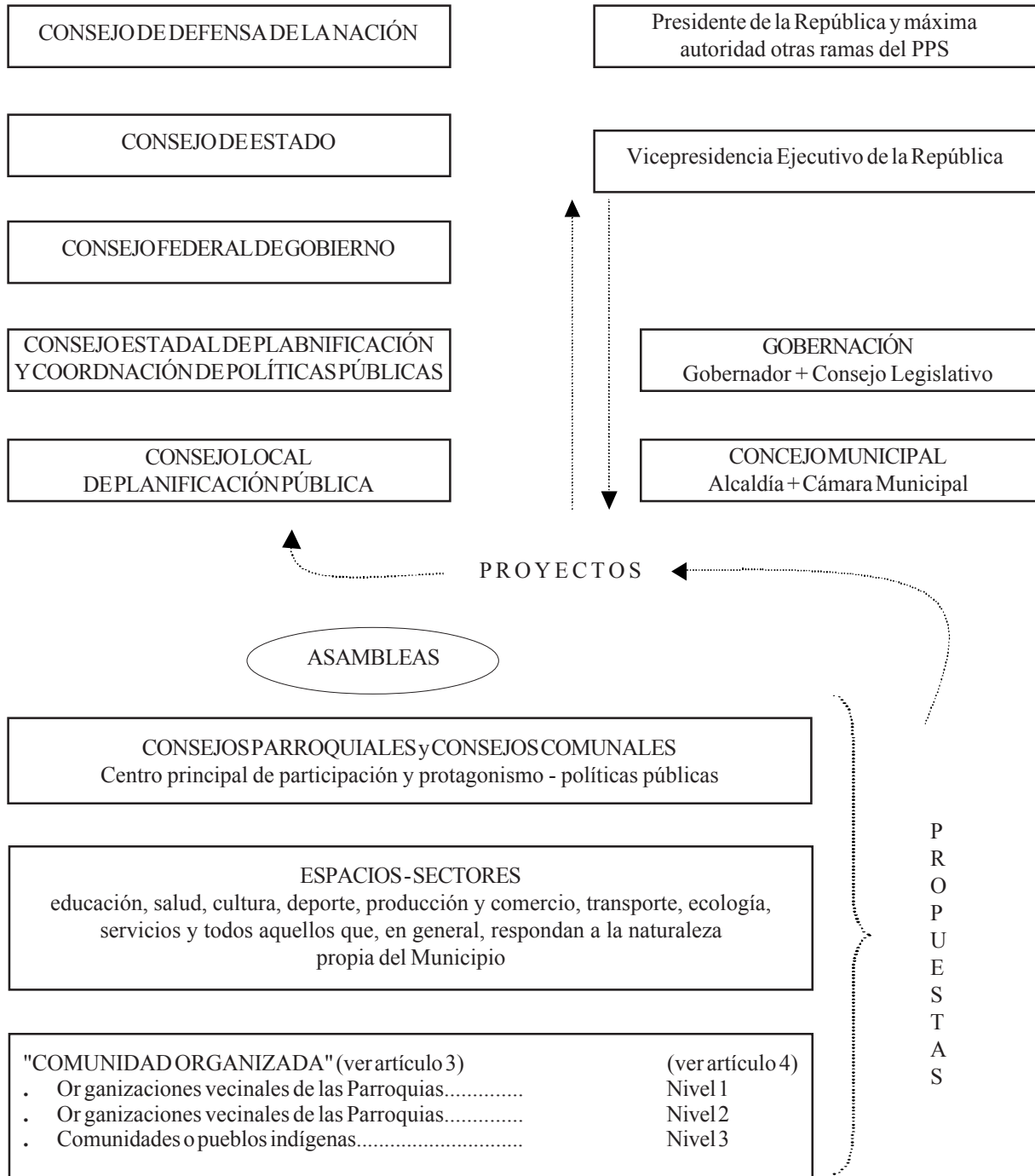
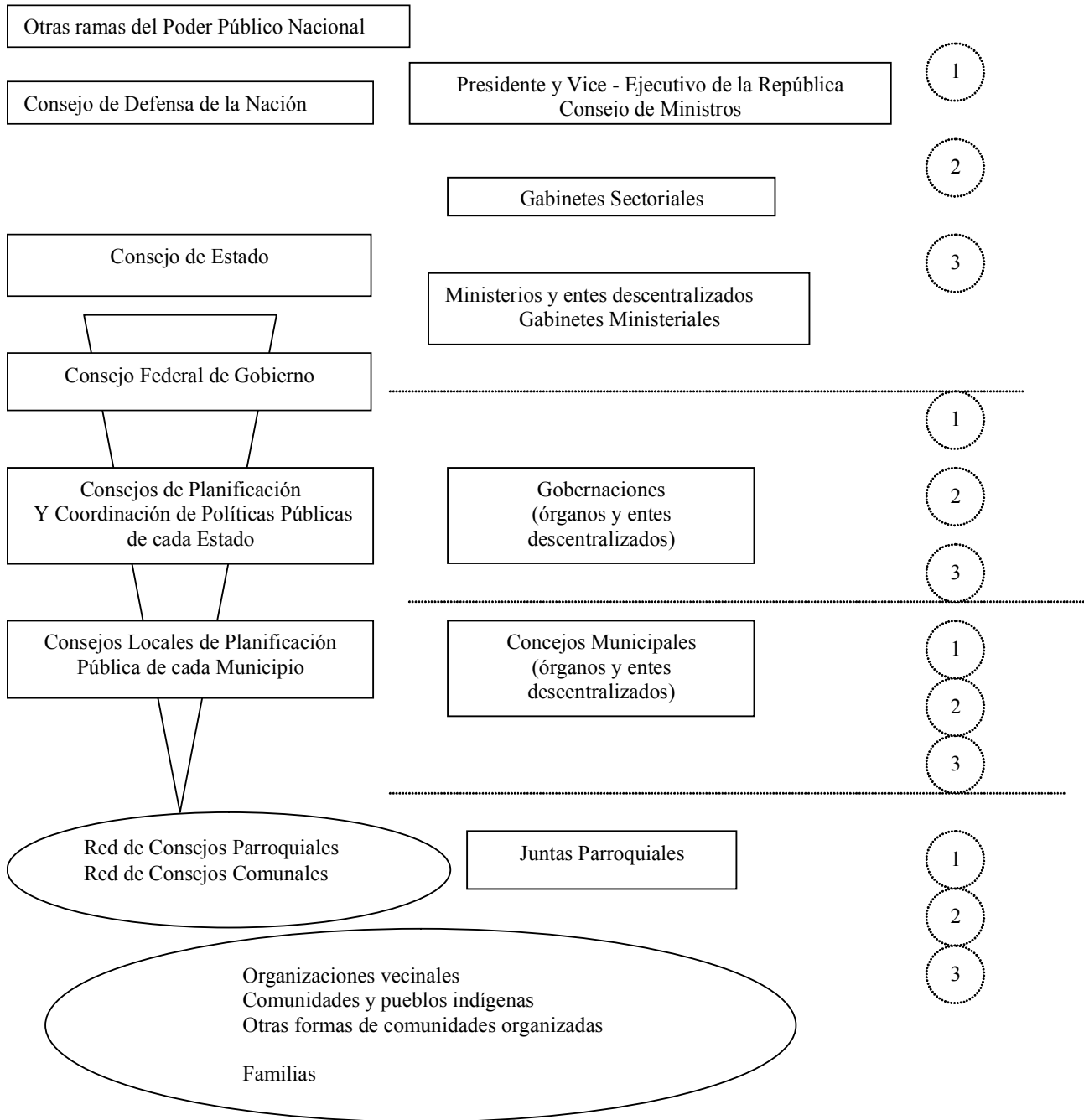


Figura N° 13
Órganos y entes del Estado y de la Sociedad
Responsables ordinarios de garantizar la participación en su condición
de instrumentos de gestión (1), de coordinación (2) y de control social (3)



**GLOSARIO EXPLICATIVO DEL DIAGRAMA
SOBRE ORGANOS Y ENTES DEL ESTADO
Y DE LA SOCIEDAD RESPONSABLES ORIGINARIOS
DE GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN**

- Gestión (1): esta función es propia pero no exclusiva de los “órganos inferiores” de la APNC, e implica el desarrollo o cumplimiento del “proceso administrativo” (P-O-D-C) en cada institución, bajo la rectoría de los “órganos superiores de dirección”, en armonía con lo señalado en la LOAP.

La cogestión se da cuando dos o más organismos de la APN, de los estados o de los municipios actúan conjuntamente y con responsabilidades compartidas en la “gestión” de una institución. También puede darse la cogestión entre organismos del Estado y de la Sociedad.

- Coordinación (2): más que una función expresa la necesidad de armonizar el cumplimiento de las fases o etapas del “proceso administrativo”, que obliga a todo gerente a coordinar esfuerzos con fundamento en políticas y demás orientaciones preestablecidas. Se concibe a los gobernadores y alcaldes como los funcionarios más indicados para lograr una verdadera “coordinación” entre los diferentes niveles territoriales de gobierno, sin perjuicio del apoyo del Consejo Federal de Gobierno (CFG).
- Control social (3): esta función es propia y exclusiva de la Sociedad a través de los diferentes mecanismos de la participación ciudadana, la cual constituye uno de las condiciones o requisitos para que la planificación sea viable y perfectible (v. D-LOP)

XVIII. Índice de anexos

- No. 1 El Estado y sus instrumentos de acción - Esquema elaborado por David E. Monroy C.
- No. 2 “La Participación Popular y la Reproducción de la Desigualdad”, de Yara Altez, CDCH, UCV, Colección Monografías No. 45, Caracas, 1996, 90 p. - Resumen elaborado por David E. Monroy C.
- No. 3 “La participación de la Sociedad Civil en la Constitución de 1999”, Coromoto Renaud, Coordinadora, ILDIS, Caracas, 2002, 118 p. – Fragmentos seleccionados por David E. Monroy C.
- No. 4 “El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas” de Allán R. Brewer-Carías, publicado en la Revista de Derecho Público No. 22, Caracas, 1985, págs. 5 a 31, a propósito del tema de los intereses difusos y colectivos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (arts. 26, 280, y 281. 2). Resumen elaborado y actualizado por David E. Monroy C.
- No. 5 Sentencia del TSJ No. 656 del 30-06-2000, en SC, ponente Jesús E. Cabrera R., (caso Defensoría del Pueblo – CNE; en “Jurisprudencia CLAVE del Tribunal Supremo de Justicia”, Tomo I, Enero – Junio 2000, Govea & Bernardoni, Editorial La Semana Jurídica, C.A., Caracas, 1° edición, págs. 418 a 446). Resumen elaborado, para uso docente, por David E. Monroy C.

Anexo N° 1. EL ESTADO Y SUS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN

1. El Estado según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
2. Potestades del Estado
3. Sistema de distribución del Poder Público
4. Funciones básicas del Estado
 - Función Legislativa y de control
 - Función Jurisdiccional y de gobierno judicial
 - Función del Poder Electoral
 - Funciones del Poder Ciudadano
 - Función Política y de Gobierno
 - Función Administrativa
5. Administración Pública y actividades administrativas
 - Actividad de policía
 - Actividad de fomento
 - Actividad de servicio público
 - Actividad de gestión económica
6. Acciones del sector público
 - Producción
 - Inversión
 - Financiamiento
 - Redistribución
 - Regulación del funcionamiento de la economía
7. Régimen de gobierno y sistema presidencial
8. Sector público y personas según sus formas jurídicas
 - República y sus entes descentralizados
 - Estados y sus entes descentralizados
 - Municipios y demás entes locales
9. Sistemas de administrativos o de apoyo técnico y logístico a las acciones del Estado
 - Planificación
 - Administración de personal (recursos humanos). Función Pública.
 - De la administración financiera (presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, tributario y de bienes)
 - Sistema Nacional de Control Fiscal
10. Los planes y los presupuestos como instrumentos para el cambio social
11. La participación ciudadana como instrumento para el control social

Anexo No. 2

“La Participación Popular y la Reproducción de la Desigualdad”, de Yara Altez, CDCH, UCV, Colección Monografías No. 45, Caracas, 1996, 90 p. - Resumen elaborado por David E. Monroy C.

1. Introducción: la participación popular como problema de investigación; estrategia metodológica; elementos de selección de la muestra y técnicas de recolección de datos

De alguna manera, es posible argumentar que el contexto de la crisis ha servido de plataforma para que en las comunidades populares se desarrollen diferentes acciones reivindicativas.

Al ser las comunidades populares las que padecen las más crueles consecuencias de la situación de crisis, se incrementan las dificultades para su reproducción social y biológica, ante lo cual es necesario manifestarse.

Se ha constatado que el deterioro de las condiciones de vida del sector popular en Venezuela, ha ocasionado un reacomodo tanto de las estrategias de sobrevivencia como de la organización doméstica. Ante la crisis, la respuesta popular parece no irrumpir en contra de la misma, sino más bien promover el desarrollo de estrategias adaptativas y, en todo caso, dicha irrupción no representa algún tipo de cambio social.

El afianzamiento de metas domésticas, más la presencia de nuevas formas de organización local destinadas a paliar las consecuencias de la crisis en Venezuela, junto a brotes aislados y coyunturales de desbordamiento popular, parecen conformar el escenario en el que se desarrolla la participación sociopolítica de las comunidades populares de Venezuela. Llama la atención que estas comunidades no cuestionan las razones que las mantienen en una situación cada vez más aguda.

No basta que la participación popular sea una forma de cuestionamiento de la desigualdad social en tanto hecho estructural (como reproductora de la desigualdad social) y de allí que sea necesario formular una propuesta para la promoción de la participación en comunidades populares.

Para la investigación se seleccionó la Parroquia Caruao, porque allí se concreta una forma de participación más crítica y menos operativa con respecto a la desigualdad social, debido a que los individuos de Caruao, fueron y siguen siendo, objeto de una segregación en un doble sentido: pobreza socioeconómica y racismo.

2. Nociones sobre la participación sociopolítica del sector popular

El “modelo de participación” que se elabore debe ser un instrumento que permita intervenir en la realidad de las comunidades o sectores populares para repotenciar su capacidad sociopolítica. Es decir, que contribuya a superar la condición de profunda desigualdad social, económica, política y cultural sobre la que se asienta la vida popular.

El concepto de “sector popular” permite rescatar la noción genérica de lo popular como lo que es característico del pueblo, identificando a su vez pueblo con la condición de trabajadores del campo y la ciudad. Se refiere así a grandes mayorías de individuos que desarrollan su vida en condiciones precarias y que dependen de su capacidad personal de trabajo para sobrevivir.

Los individuos que conforman el sector popular en una sociedad como la nuestra, carecen de “poder social”, lo cual les convierte en pobres y que fundan su condición más que en la carencia económica, en su falta de poder social: recursos financieros (ingresos, créditos y subsidios), tiempo libre, espacio, conocimiento relevante, información, acceso a tramas sociales, instrucción y herramientas de producción.

Además de las carencias antes anotadas, “pobre” hace referencia a un conjunto de prácticas que pudieran definirse como creaciones propias de este sector de la población. Dichas creaciones son, básicamente producciones i) bien sea asentadas sobre la base de códigos y tradiciones culturales que se han recontextualizado o reacomodado para aprovechar sus potencialidades en los momentos de crisis, como ocurre con las redes de parentesco, amistad y clientelismo, ii) como bien puede tratarse de creaciones que se han venido elaborando en el proceso de conformación de lo popular como forma de vida. Esto quiere decir que en el sector popular la pobreza no inmoviliza la capacidad de producción social y cultural sino que, por el contrario, promueve respuestas que, de alguna manera, intentan hacerle frente. Se trata de iniciativas que apuntan hacia la obtención de recursos escasos recreando toda una gama de estrategias que se particularizan según la conformación histórica y social de la realidad que se trate.

Además de pobreza y cultura, en la noción de “sector popular” debe tomarse en cuenta el “comportamiento sociopolítico”, en el entendido que es justamente la acción sociopolítica popular la que está promoviendo determinado “desconcierto analítico”. A pesar de que popular significa pobreza, la pobreza no siempre alude al mismo comportamiento sociopolítico. El sector popular, entre otras cosas, se caracteriza por ofrecer una gama de respuestas adaptativas ante la situación de crisis y por formas de participación sociopolítica que están dejando de tener correlatos organizativos que las soporten. De allí que actualmente el pensamiento social latinoamericano venga identificando el comportamiento político del sector popular como un comportamiento polarizado entre la anomia y la apatía despolitizada, donde parece difícil conservar lazos asociativos y comunitarios. El colectivo popular parece fragmentarse en endebles identidades que, no permiten la trascendencia en el tiempo de movimientos orgánicos,

lo ha conducido a que muchos pensadores sociales desarrollen conceptualizaciones de tipo posmodernistas, como “desesperanza anómica” y “sociología de la decadencia”. Más aún, las situaciones extremas que se polarizan entre la anomia y la apatía han dado lugar para pensar que se están asentando las bases para el “regreso del líder”, que no es sino el retorno de los líderes paternalistas – autoritarios.

La participación sociopolítica popular debería cuestionar críticamente la lógica de la desigualdad social que subsume cada vez más al sector popular, pues ni siquiera la anomia indica irrupción crítica. Se trata de proponer que la participación popular supone una lucha sociopolítica a lo interno de una sociedad determinada donde el sector popular, como sector segregado social, política, económica y culturalmente, participe con la intención de revertir su situación de vida. Un esfuerzo de tal envergadura debe estar socialmente organizado debido a que el grupo familiar por sí solo no puede mejorar sus condiciones de existencia. El cambio social se concretará una vez que las reivindicaciones populares incluyan, además de sus justas condiciones de reproducción y existencia material, la crítica a la estructuración social que los mantiene como segregados.

Propuestas de participación hay muchas, una de ellas es la participación propiciada por el Estado. Por lo tanto, es prudente hacer una revisión general de la participación en Venezuela, partiendo de ver cómo el Estado, desde la década de los sesenta, ha concebido y propiciado la participación de la sociedad, debido a que, éste, no ha sido un fenómeno autónomo, sino condicionado tanto por las políticas gubernamentales destinadas a promover la participación, como por la falta de capacidad del Estado en Venezuela para satisfacer las necesidades de reproducción social del sector popular.

Así, durante los sesenta (60), se convocó a la participación entendida como incorporación a la producción y el desarrollo restringiendo lo sociopolítico a una derivación o consecuencia de lo económico, en tanto que se había conquistado el máximo objetivo político: la democracia. Esto significa que el interés prioritario fue el desarrollo económico. Durante los setenta (70) se pusieron en marcha nuevos proyectos y programas de política social y la práctica participativa comienza a responder cada vez más a criterios sociopolíticos en lugar de responder al economicismo tradicional, dándole así la oportunidad a los sectores populares de organizarse en función de satisfacer sus necesidades puntuales. Este cambio en la manera de concebir la participación, ya más como un objetivo político, desemboca en la emergencia de nuevas formas de organización social que pugnan por otros espacios de mayor participación: asociaciones de vecinos, grupos culturales, ambientalistas, etc. Actualmente, década de los noventa (90), se concibe la participación como uno de los elementos necesarios para alcanzar el desarrollo. Por consiguiente, los objetivos de este tipo de participación son objetivos gubernamentales, inscritos en un discurso de Estado en el cual se identifican las metas fijadas por el gobierno como metas de interés común.

Mientras el Estado continúe solidificándose como capitalista, la participación de las comunidades propiciada como política gubernamental tendrá como finalidad fortalecer

el poder del Estado. La participación así promovida es el resultado de buscar nuevos mecanismos de legitimación debido a que el Estado, de ocupar un papel central en todos los niveles de la sociedad, pasó a perder esa capacidad debido a la reducción de dichos ingresos. Precisamente por esa necesidad de legitimación, hoy la participación forma parte de las políticas sociales.

Lamentablemente, cuando las políticas gubernamentales de participación se acotan desde la planificación del sector público y se orientan específicamente hacia las comunidades populares, éstas, sólo toman parte en la implementación y ejecución de los proyectos, sin haber tenido injerencia en el “qué” y en el “cómo” de los mismos. Por otra parte, este tipo de participación se convierte en un elemento coadyuvante de la explotación que sufren las comunidades de menores ingresos, pues se espera de ellos su colaboración en todo lo relacionado a la construcción de infraestructuras. Esto no es verdadera participación de la comunidad, pues básicamente se trata de utilizar a las comunidades para que sean las ejecutoras de políticas urbanas que no han contribuido a diseñar (casos como el Plan Especial de Empleo y Plan Especial de Autoconstrucción de 1990). Esta acción del gobierno se refuerza en las propuestas de los teóricos de la COPRE que plantean como objetivo ideal de una metodología gerencial de participación ciudadana, el compartir los costos de los proyectos entre los beneficiarios y las instituciones que los ejecutan. Una crítica radical indica que la participación propiciada desde el Estado es una estrategia política para cooptar los movimientos populares, lo cual si bien no es un error, tampoco puede ser utilizado para lapidar las posibilidades de participación popular dentro del contexto político que hoy propicia el Estado.

Por el hecho de pertenecer al sector popular no se está dotado de capacidad sociopolítica como para desarrollar un estilo de participación alternativa, pues existen factores limitantes que impiden al sector popular convertirse en sujeto transformador de su propio destino. Es necesario reconocer cuáles son las características generales de la participación popular y evaluar qué tipo de elementos pueden limitar entonces sus alcances. La participación del sector popular es diversa y comienza con su inclusión en las actividades productivas como proveedores de la base fundamental para la producción nacional: su capacidad de trabajo. Por otra parte, las comunidades populares participan como consumidoras de los bienes y servicios a los que pueden acceder en el mercado, lo cual refiere un carácter subordinado de participación como productores y consumidores. Igualmente subordinada es la participación popular en los procesos trascendentales de decisión para el país, restringida al voto, pasiva y destinada a legitimar una estructura de poder que le es ajena.

Existen otros ámbitos en los cuales el sector popular se desenvuelve con una amplitud mayor y más capacidad de decisión. Es en esos ámbitos donde pareciera desarrollarse una participación menos subordinada que la destacada en el espacio productivo y político formal. Tenemos así, diferentes niveles de integración o bien de organización popular. Nos referimos en primer lugar a la escena familiar donde se desenvuelve la privacidad cotidiana de cada individuo. Fuera de la familia, se participa en diferentes organizaciones: de mujeres, movimientos promejoras de barrios, clubes

deportivos, escuelas, iglesias, sindicatos. Cada uno con metas colectivas comunes más o menos bien determinadas, generalmente relativas o asociadas a la idea de reproducción social, en la cual los individuos actúan para asegurar dicha reproducción, asociada casi exclusivamente a la satisfacción de necesidades de vivienda y de servicios, siendo ésta la expresión más contundente que de participación reivindicativa han experimentado las comunidades en Venezuela. Una participación cuyo objetivo es la sobrevivencia, lo cual pone en evidencia un cierto nivel de primacía de lo cotidiano vivido como inmediato, siendo una participación que puede, o no, estar tutelada por el Estado.

No es cuestión de despreciar la cotidianidad popular u obviar como metas de la participación las estrategias de reproducción material. Se trata de evitar que el proceso de participación se estanque en la misma cotidianidad negando lo cotidiano como espacio de realización en sí mismo, para que, a partir de esa negación sea posible reasumirlo como parte de una unidad que lo integra. Si se toma lo cotidiano dialécticamente, la participación popular podría superar el entronizar como meta el mejoramiento de las condiciones de vida, y así, dejar de contribuir a perpetuar en la práctica, la desigualdad estructural característica de sociedades como la nuestra. Hay que evitar que la desigualdad social se reproduzca por el hecho y en la medida que los afectados por la misma no se plantean como meta acabar con ella.

Las prácticas destinadas a la reproducción social no están desprovistas de significación cultural y, por consiguiente, el acervo cultural de una comunidad no es una variable independiente de las condiciones materiales de vida sobre las que se asienta dicha comunidad. Esto permite caracterizar la cotidianidad popular como un espacio donde se desarrollan acciones informales que se derivan de códigos culturales que están destinados a adquirir e intercambiar recursos que permitan que los individuos se reproduzcan socialmente y asciendan socio-económicamente. La concreción de estas acciones pautadas culturalmente se pone en evidencia a través de las redes de relaciones que los individuos “tejen”, orientados por la necesidad de satisfacer sus exigencias de sobrevivencia. Redes que se estructuran con base en relaciones de solidaridad (parentesco, amistad) y con base en relaciones de dominación-subordinación (clientelismo), lo que da lugar a las llamadas “gramáticas culturales”. En consecuencia, el contenido cultural de la vida cotidiana, en la medida en que se articula a las estrategias de sobrevivencia, deriva en elementos coadyuvantes para que la reproducción de la desigualdad tenga lugar. Estos contenidos culturales y sus tradiciones son susceptibles de quedar atrapados en la dinámica cotidiana de la sobrevivencia, en contextos donde las condiciones de vida se pauperizan progresivamente tal como viene ocurriendo en las comunidades populares de Venezuela.

3. Un modelo para la promoción de la participación popular (MPPP): ver libro, en páginas 61 a 80, (diagramas en anexo).

4. Conclusiones

- La hipótesis de evaluar la participación sociopolítica popular como una participación funcional al proceso de desigualdad social que rige el país en su conjunto, fue corroborada gracias a que los resultados de campo en la Parroquia Caruao así lo constataron.
- Los habitantes de la Parroquia Caruao sobreviven, lo que para ellos se traduce en la imperiosa necesidad de ascender socialmente, lo cual tratan de satisfacer bien sea abandonando la Parroquia, o sometiéndose a relaciones asimétricas que finalmente los conducen a ser “clientes de favores” tanto de los partidos políticos como de otros individuos con jerarquía y poder.
- No es posible hablar de un esfuerzo colectivo destinado a la sobrevivencia de la comunidad. Sobrevivir allí es un problema personal que se puede resolver haciendo uso de instancias pautadas culturalmente, a través de las cuales los habitantes de la parroquia se inscriben como parte de pequeños grupos: redes de parentesco y de amistad.
- A pesar de la falta de asistencia por parte del Estado, así como de frecuentes intentos por desarrollar un turismo privado y elitescos en la zona, y a pesar de los altos niveles de contaminación ambiental que aportan los visitantes y vacacionistas, no se producen en la Parroquia Caruao cuestionamientos comunitarios que deseen cambiar este estado de cosas. Por consiguiente, su conciencia de individuos segregados no sólo actualmente, sino desde hace siglos, unidos por una historia local asentada sobre la base común de la esclavitud, es completamente inexistente.
- Se completa la premisa hipotética, diciendo que la participación popular bien sea a través de la mediación de los partidos o no, reproduce la lógica de la desigualdad social al estar orientada por el sentido individualista y operativo a dicha lógica, del ascenso social personal.

NOTA: Resumen elaborado por David E. Monroy C. Caracas, marzo 2000. Yara Altez es Antropóloga de UCV con Maestría del CENDES, quien ha realizado varios trabajos de investigación sobre poblaciones negro-venezolanas.

Anexo No. 3

“La participación de la Sociedad Civil en la Constitución de 1999”, Coromoto Renaud, Coordinadora, ILDIS, Caracas, 2002, 118 p. – Fragmentos seleccionados por David E. Monroy C.

La Asamblea Nacional Constituyente redactó un texto constitucional perneado a todo lo largo por principios de participación ciudadana en los Poderes que conforman el Estado y en los distintos niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal (Introducción, pág. 9)

“Vista como intervención en el curso de una actividad pública, la participación ciudadana implica una relación de los ciudadanos, individualmente u organizados, con el Estado. Quedarían excluidas las actividades de carácter privado que expresen intereses particulares y las actividades comunitarias que no requieren interacción con el Estado. Esta última categoría tiene límites difusos, puesto que es difícil calificar el grado de interacción comunidad – Estado en muchos programas comunitarios” (“Beneficios y riesgos....”, pág. 15)

Es posible establecer tipologías de la participación ciudadana, según: (pág. 17)

- El nivel donde se dé: macro y micro participación
- En el plano de la gestión y del proceso de formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas
- El carácter que adquiera: consultiva y resolutive

Según la anterior tipología, la participación de organizaciones de desarrollo se ha dado mayoritariamente en la ejecución de programas sociales, mediante la figura de contratos de servicios... de allí que sea importante hablar de “participación ciudadana en la prestación de servicios públicos”...(pág. 19)

Además de la participación en la prestación de servicios sociales, es notoria, la presencia de la sociedad civil ejerciendo influencia sobre la aprobación de las leyes...(pág. 21)

La explicación de esta expansión asociativa tiene que ver con la crisis de eficiencia del Estado, su retiro de algunas áreas de prestación de servicios, las políticas de ajuste estructural...y las tendencias privatizadoras..... Igualmente, la descentralización de competencias del gobierno a los niveles regionales y locales, se convirtió en una gran vía de apertura hacia la incorporación de la sociedad civil (pág. 21, con referencia a Mascareño)

Beneficios de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

- La identificación más adecuada de las necesidades y los intereses de los destinatarios
- Diseños más factibles y viables

- Disminución de los costos
- Ampliación de la cobertura
- Disminución de la burocracia
- Movilización de recursos adicionales
- Control del buen funcionamiento y prevención de la corrupción
- Mayor transparencia en la administración de los recursos
- Evaluación de la satisfacción de los destinatarios por los propios usuarios
- Contribución a la equidad, asegurando la presencia de los más desfavorecidos
- Sustentabilidad de los programas, por la apropiación por parte de los interesados

Riesgos de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

- La brecha entre el discurso y la práctica
- El clientelismo
- Manipulación de los beneficiarios
- Inequidad
- Generación de falsas expectativas

Anexo No. 4

Resumen elaborado y actualizado por David E. Monroy C. de “El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas” de Allán R. Brewer-Carías, publicado en la Revista de Derecho Público No. 22, Caracas, 1985, págs. 5 a 31, a propósito del tema de los intereses difusos y colectivos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (arts. 26, 280, y 281. 2)

Lamentablemente a esta fecha (1985) todavía no se ha superado el dogma de la separación entre Estado y Sociedad Civil, el cual conlleva una serie de postulados que aún encontramos al observar la Administración Pública en sus relaciones con el exterior. Así, la Administración Pública se caracteriza por su rigidez y su signo autoritario, manejada por un cuerpo de funcionarios que cerrados y al amparo de las prerrogativas del Poder Público, imponen su voluntad a los administrados, sin estar sometidos a su influencia. Toda idea de participación es vista con reticencia por los funcionarios y la respuesta burocrática frente al administrado es el secreto y la reserva.

Los administrados no participan en las tareas administrativas y su única vía de penetración y participación es a través de los medios representativos democráticos, es decir, mediante la elección de los representantes en el Parlamento, el cual como instancia política, debe orientar y definir la acción administrativa. Por ello la ausencia de legitimidad formal, en nuestro Derecho Administrativo, de los grupos de presión.

El Estado tiene el privilegio de definir el interés general y convertirlo en interés público; siendo la Administración la única intérprete de ese interés, pues a ella sola se atribuye su gestión (ver pp 285 y ss del tomo II del Informe CAP, 1972). Frente al interés general, convertido por la acción e interpretación de la Administración en interés público, sólo están los intereses privados, particularizados, y que están protegidos por el modelo del Estado de derecho y la definición constitucional de los derechos y garantías como límites a la acción estatal, mediante los remedios jurisdiccionales de amparo, del contencioso administrativo o de control de la constitucionalidad.

Sin perjuicio del papel que han jugado las Asambleas y los Parlamentos, así como los Partidos Políticos, en uno de los campos que más cambios se han operado en los últimos años por el propio desarrollo democrático y pluralista de las sociedades contemporáneas, es el del interés general. Este ya no es sólo el que convertido en interés público por su interpretación por la Administración, ésta asume y gestiona, como la legítima representante de aquél, y frente al cual se exige el derecho subjetivo o el interés personal, legítimo y directo de los administrados, únicos que encontraban protección; no, la realidad social nos va mostrando progresivamente la aparición de intereses colectivos y de intereses difusos, que también forman parte del interés general pero no del monopolio interpretativo que de él tenía la Administración, y que comienza a ser objeto de medios de gestión y protección reconocidos.

Ha sido precisamente esta irrupción de los intereses colectivos y difusos, en un mundo cada vez más democratizado, como copartícipes, también, de la idea del interés general junto con su conversión parcial en “público”, por la acción de la Administración, y ante el progresivo aumento de la intervención del Estado, la que ha provocado un tremendo choque contra otro de los dogmas clásicos de la acción administrativa: la vía de la acción unilateral. La realidad muestra al contrario, que informal o formalmente, la Administración Pública se ha abierto, y ha desarrollado contactos permanentes con los representantes de aquellos intereses, hasta el punto de que en algunos casos, la idea del gobierno autoritario y unilateral comienza a ser reemplazado por el gobierno por convenio o contrato; y así, la tradicional presión de los grupos de intereses se ha convertido en cogestión, mediante fórmulas participativas orgánicas. A esto habría que agregar los avances en el proceso de descentralización.

En el centro de todo este proceso de cambio y desarrollo del Derecho Administrativo está el tema de la interconexión entre los particulares y la Administración, y precisamente los nuevos medios o formas de conexión entre estos dos extremos constituyen el terreno propio de la participación administrativa.

Tradicionalmente el Estado sólo ha tutelado directamente el interés público mediante obligaciones de hacer (prestaciones) o de no hacer (libertades), sin perjuicio de la tutela del interés personal, legítimo y directo del administrado por las vías del control jurisdiccional de la acción administrativa. Si bien es cierto que la Constitución de 1961 previó formas de participación administrativa (artículos 72 y 109, por ejemplo), no es menos cierto que la nueva Constitución de 1999 reconoce de manera más clara la tutela de otros intereses sociales de carácter supraindividual, los cuales se denominan intereses difusos y colectivos (arts. 26, 280, y 281.2).

La mayoría de los Derechos Sociales reconocidos por la Constitución se configuran como tales intereses difusos. Estos no son intereses individualizados sino que se trata de intereses que pertenecen a todos y cada uno de los componentes de la pluralidad indeterminada e indeterminable de sujetos de que se trate. Tampoco son intereses propios de una comunidad organizada sino que constituyen intereses que son de todos los individuos y que posee por el hecho de pertenecer a la pluralidad de sujetos a que se refieren las respectivas normas que consagran dichos Derechos Sociales. Este es el caso de las asociaciones de vecinos, de las juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, así como de las juntas de consumidores, previstas en las leyes de la materia.

Estos intereses difusos están jurídicamente protegidos al vincularlos a un derecho de participación de la comunidad organizada según el bien jurídico protegido. Es decir, al reconocerse a determinadas asociaciones o agrupaciones sociales, con grado de permanencia, un derecho a participar, en virtud de la especialización de las mismas y previo su reconocimiento jurídico formal, lo que supone un cierto grado de control público de ellas.

La otra categoría de intereses sociales, es decir, el interés colectivo, se diferencia del interés difuso porque se concreta en comunidades compuestas por sujetos más o menos determinables con características y aspiraciones sociales comunes. La representación de intereses colectivos se identifica en los sindicatos y asociaciones cooperativas, conforme a las leyes de la materia.

La participación administrativa se manifiesta cuando se produce la intervención de sujetos de derecho en la actividad administrativa en defensa de intereses supraindividuales y ello ocurre tanto en los casos en los cuales es un individuo el que participa en representación de intereses colectivos o difusos de los que no es titular individualmente sino como parte de una comunidad, como en los que es la asociación o comunidad la que participa en representación de los intereses difusos o colectivos.

La participación no sólo debe verse como el ejercicio de un derecho por parte de los grupos de intereses, sino como la imposición de una carga en base a los deberes derivados de la solidaridad social. Por otra parte, es necesario entender que el interés general no es monopolio del Estado y su Administración Pública sino que también puede ser asumido por los particulares tomando cuerpo los intereses difusos y colectivos; y que, por tanto, la propia actividad administrativa enjuiciable en el contencioso administrativo, ya ni siquiera es monopolio, tampoco, de los órganos administrativos clásicos, pues por la impregnación de la participación, también se consideran actos administrativos muchos adoptados por particulares.

En materia de participación administrativa en representación de intereses difusos y colectivos, la más comúnmente desarrollada es la participación colectiva, es decir, que se realiza colectivamente a través de grupos o estructuras sociales organizadas, a las cuales se reconoce en el ordenamiento jurídico, la legitimación necesaria para ello.

Esta participación puede adquirir dos formas. Una participación funcional que opera sin que el sujeto participativo se integre en la organización administrativa. También una participación orgánica en el sentido que dicho sujeto sí se integra en la organización.

A su vez, en la denominada participación funcional se pueden distinguir dos formas: 1) La participación procedimental que se refiere a un procedimiento administrativo conducente a la formación de un acto administrativo o decisión unilateral de la Administración; 2) La participación negocial o contractual conforme a la cual los representantes de aquellos intereses participan junto con la Administración en la formulación de un acto que es expresión de un convenio o contrato.

En el caso de la denominada participación orgánica se distinguen tres formas: 1) La participación en la gestión, que corresponde a aquellas figuras organizativas de las cuales forman parte los representantes de los intereses difusos y colectivos y tienen atribuida la facultad de decidir o gestionar una actividad pública. Estos órganos pueden estar compuestos por representantes de dichos intereses solamente, o junto con

funcionarios designados u otras personas a título individual. Esta participación en la gestión puede dar lugar, por tanto a una autogestión (Consejos de la Ley de Universidades, Academias Nacionales, Colegios Profesionales, entre otros), una cogestión (Consejo Directivo del IVSS, Comisiones Tripartitas permanentes) o simplemente participación en órganos decisorios (Directorio del BCV, representación de los trabajadores en la gestión de entes públicos según LOT); 2) La participación consultiva, es decir, la participación de representantes de dichos intereses difusos y colectivos en órganos consultivos de la Administración (Consejo de Economía Nacional, Consejo Bancario Nacional, entre muchos otros más), y 3) La participación cooperativa, conforme a la cual la estructura participativa de los intereses difusos o colectivos no llega a integrarse en la gestión de la actividad administrativa ni en la organización consultiva, sino que se establece como un mecanismo paralelo de cooperación o colaboración con la Administración (Comunidad Educativa regulada por la Ley Orgánica de Educación, por ejemplo).

**Resumen del Anexo No. 4
PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA
Y PARTICIPACIÓN COLECTIVA**

El Estado tiene el privilegio de definir el interés general y convertirlo en interés público; siendo la Administración la única intérprete de ese interés, pues a ella sola se atribuye su gestión. Frente al interés general, convertido por la acción e interpretación de la Administración en interés público, sólo están los intereses privados, particularizados, y que están protegidos por el modelo del Estado de derecho y la definición constitucional de los derechos y garantías como límites a la acción estatal, mediante los remedios jurisdiccionales de amparo, del contencioso administrativo o de control de la constitucionalidad.

La realidad social nos va mostrando progresivamente la aparición de intereses colectivos y de intereses difusos, que también forman parte del interés general pero no del monopolio interpretativo que de él tenía la Administración, y que comienza a ser objeto de medios de gestión y protección reconocidos.

Ha sido precisamente esta irrupción de los intereses colectivos y difusos, en un mundo cada vez más democratizado, como copartícipes, también, de la idea del interés general junto con su conversión parcial en “interés público”, por la acción de la Administración, y ante el progresivo aumento de la intervención del Estado, la que ha provocado un tremendo choque contra otro de los dogmas clásicos de la acción administrativa: la vía de la acción unilateral. La realidad muestra al contrario, que informal o formalmente, la Administración Pública se ha abierto, y ha desarrollado contactos permanentes con los representantes de aquellos intereses, hasta el punto de que en algunos casos, la idea del gobierno autoritario y unilateral comienza a ser reemplazado por el gobierno por convenio o contrato; y así, la tradicional presión de los grupos de intereses se ha convertido en cogestión, mediante fórmulas participativas orgánicas. A esto habría que agregar los avances en el proceso de descentralización

En el centro de todo este proceso de cambio y desarrollo del Derecho Administrativo está el tema de la interconexión entre los particulares y la Administración, y precisamente los nuevos medios o formas de conexión entre estos dos extremos constituyen el terreno propio de la participación administrativa.

Tradicionalmente el Estado sólo ha tutelado directamente el interés público mediante obligaciones de hacer (prestaciones) o de no hacer (libertades), sin perjuicio de la tutela del interés personal, legítimo y directo del administrado por las vías del control jurisdiccional de la acción administrativa. Si bien es cierto que la Constitución de 1961 previó formas de participación administrativa (artículos 72 y 109, por ejemplo), no es menos cierto que la nueva Constitución de 1999 reconoce de manera más clara la tutela de otros intereses sociales de carácter supraindividual, los cuales se denominan intereses difusos y colectivos (arts. 26, 280, y 281.2).

La mayoría de los Derechos Sociales reconocidos por la Constitución de 1999 se configuran como tales intereses difusos. Estos no son intereses individualizados sino que se trata de intereses que pertenecen a todos y cada uno de los componentes de la pluralidad indeterminada e indeterminable de sujetos de que se trate. Tampoco son intereses propios de una comunidad organizada sino que constituyen intereses que son de todos los individuos y que posee por el hecho de pertenecer a la pluralidad de sujetos a que se refieren las respectivas normas que consagran dichos Derechos Sociales. Este es el caso de las asociaciones de vecinos, de las juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, así como de las juntas de consumidores, previstas en las leyes de la materia.

Estos intereses difusos están jurídicamente protegidos al vincularlos a un derecho de participación de la comunidad organizada según el bien jurídico protegido. Es decir, al reconocerse a determinadas asociaciones o agrupaciones sociales, con grado de permanencia, un derecho a participar, en virtud de la especialización de las mismas y previo su reconocimiento jurídico formal, lo que supone un cierto grado de control público de ellas.

La otra categoría de intereses sociales, es decir, el interés colectivo, se diferencia del interés difuso porque se concreta en comunidades compuestas por sujetos más o menos determinables con características y aspiraciones sociales comunes. La representación de intereses colectivos se identifica en los sindicatos y asociaciones cooperativas, conforme a las leyes de la materia.

La participación administrativa se manifiesta cuando se produce la intervención de sujetos de derecho en la actividad administrativa en defensa de intereses supraindividuales y ello ocurre tanto en los casos en los cuales es un individuo el que participa en representación de intereses colectivos o difusos de los que no es titular individualmente sino como parte de una comunidad, como en los que es la asociación o comunidad la que participa en representación de los intereses difusos o colectivos.

La participación administrativa no sólo debe verse como el ejercicio de un derecho por parte de los grupos de intereses, sino como la imposición de una carga en base a los deberes derivados de la solidaridad social. Por otra parte, es necesario entender que el interés general no es monopolio del Estado y su Administración Pública sino que también puede ser asumido por los particulares tomando cuerpo los intereses difusos y colectivos; y que, por tanto, la propia actividad administrativa enjuiciable en el contencioso administrativo, ya ni siquiera es monopolio, tampoco, de los órganos administrativos clásicos, pues por la impregnación de la participación, también se consideran actos administrativos muchos adoptados por particulares.

En materia de participación administrativa en representación de intereses difusos y colectivos, la más comúnmente desarrollada es la participación colectiva, es decir, que se realiza colectivamente a través de grupos o estructuras sociales organizadas, a las cuales se reconoce en el ordenamiento jurídico, la legitimación necesaria para ello.

Esta participación colectiva puede adquirir dos formas. Una participación funcional que opera sin que el sujeto participativo se integre en la organización administrativa. También una participación orgánica en el sentido que dicho sujeto sí se integra en la organización administrativa.

A su vez, en la denominada participación funcional se pueden distinguir dos formas:

1) La participación procedimental que se refiere a un procedimiento administrativo conducente a la formación de un acto administrativo o decisión unilateral de la Administración; 2) La participación negocial o contractual conforme a la cual los representantes de aquellos intereses participan junto con la Administración en la formulación de un acto que es expresión de un convenio o contrato.

En el caso de la denominada participación orgánica se distinguen tres formas: 1) La participación en la gestión, que corresponde a aquellas figuras organizativas de las cuales forman parte los representantes de los intereses difusos y colectivos y tienen atribuida la facultad de decidir o gestionar una actividad pública. Estos órganos pueden estar compuestos por representantes de dichos intereses solamente, o junto con funcionarios designados u otras personas a título individual. Esta participación en la gestión puede dar lugar, por tanto a una autogestión (Consejos de la Ley de Universidades, Academias Nacionales, Colegios Profesionales, entre otros), una cogestión (Consejo Directivo del IVSS, Comisiones Tripartitas permanentes) o simplemente participación en órganos decisorios (Directorio del BCV, representación de los trabajadores en la gestión de entes públicos según LOT); 2) La participación consultiva, es decir, la participación de representantes de dichos intereses difusos y colectivos en órganos consultivos de la Administración (Consejo de Economía Nacional, Consejo Bancario Nacional, entre muchos otros más), y 3) La participación cooperativa, conforme a la cual la estructura participativa de los intereses difusos o colectivos no llega a integrarse en la gestión de la actividad administrativa ni en la organización consultiva, sino que se establece como un mecanismo paralelo de cooperación o colaboración con la Administración (Comunidad Educativa regulada por la Ley Orgánica de Educación, por ejemplo).

PARTICIPACIÓN COLECTIVA
(la más desarrollada forma de participación administrativa
en representación de los intereses difusos y colectivos)

Formas:

<p>Participación funcional que opera sin que el sujeto participativo se integre en la organización administrativa. En la participación funcional se pueden distinguir - a su vez - dos formas:</p>		<p>Participación orgánica en el sentido que dicho sujeto sí se integra en la organización administrativa. En la participación orgánica se pueden distinguir - a su vez - tres formas:</p>	
<p>1) La participación procedimental que se refiere a un procedimiento administrativo conducente a la formación de un acto administrativo o decisión unilateral de la Administración;</p>		<p>1) La participación en la gestión, que corresponde a aquellas figuras organizativas de las cuales forman parte los representantes de los intereses difusos y colectivos y tienen atribuida la facultad de decidir o gestionar una actividad pública. Estos órganos pueden estar compuestos por representantes de dichos intereses solamente, o junto con funcionarios designados u otras personas a título individual. Esta participación en la gestión puede dar lugar, por tanto a una autogestión (Consejos de la Ley de Universidades, Academias Nacionales, Colegios Profesionales, entre otros), una cogestión (Consejo Directivo del IVSS, Comisiones Tripartitas permanentes) o simplemente participación en órganos decisorios (Directorio del BCV, representación de los trabajadores en la gestión de entes públicos según LOT</p>	
<p>2) La participación negocial o contractual conforme a la cual los representantes de aquellos intereses participan junto con la Administración en la formulación de un acto que es expresión de un convenio o contrato</p>		<p>2) La participación consultiva, es decir, la participación de representantes de dichos intereses difusos y colectivos en órganos consultivos de la Administración (Consejo de Economía Nacional, Consejo Bancario Nacional, entre muchos otros más)</p>	
		<p>3) La participación cooperativa, conforme a la cual la estructura participativa de los intereses difusos o colectivos no llega a integrarse en la gestión de la actividad administrativa ni en la organización consultiva, sino que se establece como un mecanismo paralelo de cooperación o colaboración con la Administración (Comunidad Educativa regulada por la Ley Orgánica de Educación, por ejemplo).</p>	
<p>Resumen elaborado y actualizado por David E. Monroy C. de “El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas” de Allan R. Brewer-Carías, publicado en la Revista de Derecho Público No. 22, Caracas, 1985, págs. 5 a 31, a propósito del tema de los intereses difusos y colectivos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (arts. 26, 280, y 281. 2)</p>			

Anexo No. 5

INTERESES Y DERECHOS DIFUSOS Y COLECTIVOS

Tomado de la sentencia del TSJ No. 656 del 30-06-2000, en SC, ponente Jesús E. Cabrera R., (caso Defensoría del Pueblo – CNE; en “Jurisprudencia CLAVE del Tribunal Supremo de Justicia”, Tomo I, Enero – Junio 2000, Govea & Bernardoni, Editorial La Semana Jurídica, C.A., Caracas, 1° edición, págs. 418 a 446). Resumen elaborado, para uso docente, por David E. Monroy C.

- Ha sido criterio de la SC que al entrar en vigencia la CRBV, sus normas también operan de inmediato, así esté prevenido en el propio texto constitucional que las leyes por dictarse desarrollarán sus instituciones. Por ello, las acciones por derechos e intereses difusos o colectivos pueden intentarse de inmediato, bien por vía ordinaria o mediante amparos, a la entrada en vigencia de la Constitución, y así se declara.
- La Defensoría del Pueblo es competente para ejercer la acción de amparo bajo la figura de los derechos e intereses colectivos y difusos que señala el artículo 26 CRBV (derecho de acceso a los órganos de administración de justicia), correspondiéndole a dicho organismo su promoción, defensa y vigilancia, según lo dispuesto en el artículo 280 y 281, apartes 1, 2, 3, 6 y 8, CRBV. En el caso de la sentencia se trata de incoar un amparo tendente al control del Poder Electoral en beneficio de los ciudadanos en general, a fin de que se cumplan los artículos 62 y 70 CRBV, infringidos por la Comisión Legislativa Nacional.
- Le corresponde a la SC del TSJ y no al contencioso administrativo, ni a la justicia ordinaria o especial, el conocimiento de las acciones que ventilen esos derechos colectivos y difusos, mientras la ley no lo atribuya a otro tribunal (tal como lo hace el artículo 46 del COPP, el artículo 102 LOOUrbanística, el artículo 177 de LOPNA).
- El Estado venezolano, como tal, carece de esta acción para acceder a la justicia, ya que tiene mecanismos y otras vías para lograr el cese de las lesiones a esos derechos e intereses difusos y colectivos, sobre todo por la vía administrativa. ...Dentro de la estructura del Estado, y al no tener atribuidas tales funciones, sólo la Defensoría del Pueblo puede proteger a las personas en materia de intereses colectivos o difusos, no teniendo tal atribución (ni la acción) ni el Ministerio Público (excepto que la ley se la atribuya), ni los Alcaldes, ni los Síndicos Municipales, a menos que la ley se las otorgue.
- Dice la SC que las acciones provenientes de derechos e intereses difusos y colectivos son siempre acciones de condena, o restablecedores de situaciones, y nunca mero declarativas o constitutivas. La posibilidad de una indemnización a favor de las víctimas (en principio no individualizadas) la contempla el artículo 281.2 CRBV, pero ello no excluye que puedan existir demandas que no pretendan indemnización alguna sino el cese de una actividad, la supresión de un producto o de una publicidad, la demolición de una construcción, etc.
- Además de los derechos a que se refiere el artículo 26 CRBV, también existen otros derechos o intereses difusos, como los que se ventilan mediante acciones populares o mediante acciones de participación ciudadana (esta sentencia no los explica).

- Concepto y caracteres de los “derechos cívicos o de protección ciudadana”: Concepto: El Estado Social de Derecho y de Justicia al que se refiere el artículo 2 CRBV es el que permite el desenvolvimiento de una buena calidad de vida, por lo que las leyes deben interpretarse en contra de todo lo que perturbe esa meta. Ese Estado debe dotar a todos sus habitantes de mecanismos de control para permitir que ellos mismos tutelen la calidad de vida como parte de la interacción o desarrollo compartido Estado – Sociedad; por lo que puede afirmarse que estos derechos de control son cívicos y que son parte de la realización de una democracia participativa. Caracteres: i) en principio, cualquier miembro de la sociedad con capacidad para obrar en juicio puede ejercerlos; ii) no pueden confundirse con los derechos subjetivos individuales que buscan la satisfacción personal (sin que en un momento determinado un derecho subjetivo personal pueda, a su vez, coincidir con un derecho destinado al beneficio común); iii) su contenido gira alrededor de prestaciones exigibles bien al Estado o a los particulares, que deben favorecer a toda la sociedad, sin distingos de edad, sexo, raza, religión o discriminación alguna; y iv) estos derechos cívicos o de protección ciudadana o de defensa de la ciudadanía vienen a ser el desarrollo de valores básicos de la CRBV, tales como el logro del bien común (Preámbulo), y el desarrollo de una sociedad justa, o la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo (artículo 3). En consecuencia; su declaración por los órganos jurisdiccionales es una forma inmediata y directa de aplicación de la CRBV y del derecho positivo...
- Elementos esenciales para calificar la existencia de un derecho o interés difuso o colectivo (o para conceptualizarlos tomando en consideración los caracteres de los “derechos cívicos o de protección ciudadana”): i) se está ante un interés difuso (opuesto al interés personal que nace del vínculo creado por una relación jurídica y que como puede abarcar a muchas o a varias personas, también se denomina transpersonal, superpersonal o supraindividual) que genera derechos difusos (porque se difunde entre todos los individuos de la comunidad), cuando se ven afectados los derechos y garantías constitucionales que desmejore la calidad de vida de toda la comunidad o sociedad en sus diversos aspectos y surge en cada miembro de esa comunidad un interés en beneficio de él y de los otros componentes de la sociedad, en que tal desmejora no suceda, y en que si ya ocurrió sea reparada; ii) los afectados so serán individuos particularizados, sino una totalidad o grupo de personas naturales o jurídicas, ya que los bienes lesionados no son susceptibles de apropiación exclusiva por un sujeto (se trata de intereses indiferenciados y derechos indivisibles, así la acción para ejercerlos no lo sea); iii) debe, en estos casos, existir un vínculo común, así no sea jurídico, entre quien acciona para lograr la aplicación de una norma, y la sociedad o segmento de ella, que al igual que el accionante (así sea un ente especial para ello), se ven afectados por la acción u omisión de alguien; iv) ese vínculo común o compartido se conoce cuando estos derechos e intereses difusos o colectivos generan un “interés social común” oponible al Estado, a grupos económicos y hasta a particulares, individualizados. Este “interés social común” debe ser entendido en dos sentidos: a) desde el ángulo procesal, donde representa el interés procesal para accionar, cuando sólo acudiendo a los órganos jurisdiccio-

nales se puede obtener una satisfacción para la sociedad, y b) como un valor jurídico general tutelado por la Constitución, que consiste en la protección derivada del derecho objetivo de los diversos grupos que conforman la sociedad o de ella misma, y que por las condiciones en que se encuentran con respecto a otros de sus miembros, se ven afectados por éstos directa o indirectamente, desmejorándoles en forma general su calidad de vida; v) es la afectación o lesión común de la calidad de vida lo que señala el contenido del derecho e interés difuso, pero es esa defensa del bien común afectado el que hace nacer en los miembros de la sociedad un interés procesal que les permite accionar, a causa de la necesidad de exigir al órgano jurisdiccional que mantenga la calidad de vida, si es que el lesionado se la niega; vi) el obligado (sea el Estado o un particular) debe una prestación indeterminada (calidad de vida) que puede hacerse concreta debido a la intervención judicial, es decir, el objeto jurídico que se exija al obligado es de carácter general, opuesto a las prestaciones concretas señaladas por la ley

- Concepto de calidad de vida: La SC considera que desde el punto de vista estricto, la calidad de vida es la satisfacción progresiva y concreta de los derechos y garantías constitucionales que protegen la sociedad como ente colectivo, como cuerpo que trata de convivir en paz y armonía, sin estar sometida a manipulaciones o acciones que generen violencia o malestar colectivo, por lo que dicha calidad de vida, en sentido estricto, no es el producto de derechos individuales como los contenidos puntualmente en el capítulo de los Derechos Humanos, sino del desenvolvimiento de disposiciones constitucionales referidas a la sociedad en general, como lo son – a título enunciativo – los derechos consagrados en los artículos 83 y 84; 89; 99, 101, 102, 108, 111, 112 y 113; 127 y 128; y 117, así como los derechos políticos, en general.
- Interpretación de la SC respecto del artículo 26 CRBV, a los efectos de pronunciarse sobre los legitimados activos para intentar estos derechos: i) los intereses colectivos son los intereses concretos o focalizados, referidos a un sector poblacional determinado (aunque no cuantificado) e identificable, aunque individualmente, dentro del conjunto de personas existe o puede existir un vínculo jurídico que los une entre ellos; los cuales surgen de una prestación de objeto determinado pero exigible por personas no individualizadas. Este es el caso de las lesiones a grupos profesionales, a grupos de vecinos, a los gremios, a los habitantes de un área determinada; ii) los intereses difusos son los que afectan sin distinción a todo el mundo, o a amplias categorías o capas de la población, así la mayoría no se sienta lesionada, los cuales surgen de una prestación de objeto indeterminado. Este es el caso de los consumidores afectados por las manipulaciones de bienes y servicios, y de los afectados por daños al ambiente; iii) existen lesiones mixtas en el caso que un mismo hecho toque a un bien jurídico individual y a uno supraindividual; iv) las acciones por intereses difusos y colectivos no permiten ventilar pretensiones tendientes a que una relación contractual se haga extensible a los obreros o empleados que se encuentren en el país en igual situación, es decir, una demanda de este tipo no se subsume dentro de las acciones por intereses difusos y colectivos; v) el interés procesal lo tiene, en principio, cualquier miembro de la sociedad que necesite de la declaración jurisdiccional, en beneficio del bien común; pero, en cuanto a la legitimación del

actor, no se está ante una acción popular donde cualquier ciudadano está legitimado para incoarla. La acción por intereses difusos y colectivos no implica conceder a los ciudadanos un derecho material (lo que sería discutible en Venezuela), sino sólo un derecho procesal, por lo que es necesario que el actor esgrima su derecho subjetivo, no individual, sino común, por tratarse de un derecho de incidencia colectiva en el sentido amplio de la palabra. ¿Cómo sin recibir representación de ese resto, puede obrar en nombre de ellos y de sus intereses? ¿Quién es el legitimado para actuar? De no tratarse de los entes señalados expresamente en el artículo 46 COPP (la acción civil en estos delitos la ejerce el MP, también artículos 143. g y 147. f) y en el artículo 281 CRBV con respecto a la DP, así como en el artículo 170 LOPNA respecto a los Consejos Estadales y Municipales de Derechos, sus titulares deberían ser las organizaciones sociales, cuyo objeto por mandato legal sea el ejercicio de estas acciones (artículo 102 LORM y artículo 10 Ley de Protección al Consumidor y al Usuario); vi) En respuesta a las preguntas anteriores, la SC considera que el acceso a la justicia a que se refiere el artículo 26 CRBB debe interpretarse en forma amplia, a pesar del rechazo que en algunas leyes exista contra el ejercicio individual de acciones en defensa de intereses o derechos difusos o colectivos. En consecuencia, cualquier persona procesalmente capaz, que va a impedir el daño a la población o a sectores de ella a la cual pertenece, puede intentar este tipo de acciones y, en caso que haya sufrido daños personales, puede pedir sólo para sí (acumulativamente) la indemnización de los mismos. Esta interpretación hace extensible la legitimación activa a las asociaciones, sociedades, fundaciones, cámaras, sindicatos y demás entes colectivos cuyo objeto sea la defensa de la sociedad, siempre que obren dentro de los límites de sus objetivos societarios, como por ejemplo el artículo 102 LOOURbanística.

- Contenido y efectos de las sentencias en que se ventilen derechos cívicos (v. págs. 441 y 442)
- Acotaciones de la SC sobre el artículo 296 CRBV, referido a la integración del CNE y postulaciones de la “sociedad civil”: i) a los efectos de este artículo, la sociedad civil (de la cual debe excluirse a las instituciones militares y eclesiásticas) se contrapone a la sociedad política (cuyos miembros están vinculados a organizaciones políticas); ii) en la actualidad no hay disposiciones legales que reglamenten quiénes conforman la sociedad civil pero la misma no puede ser representada por personas que se atribuyan tal representación sin respaldo alguno del conglomerado social; iii) la sociedad civil debe ser representada por instituciones transparentes en cuanto a sus objetivos y su permanencia en el tiempo en relación a esos objetivos, impidiéndose tal representación a grupos advenedizos o a asociaciones o sociedades civiles que esporádicamente vienen a actuar en la vida con fines muy precisos, como los electorales, así como a individualidades que se autopostulan, ya que de así hacerlo denotan carecer de respaldo colectivo. Los representantes deben ser instituciones venezolanas (sin subsidio externo) ..que han venido trabajando desde diversos ángulos de esa sociedad, para lograr para ésta una mejor calidad de vida, desligadas del gobierno y de los partidos políticos.

**Leyes, Decretos, Ordenanzas, Resoluciones y Providencias
(instrumentos jurídicos)**

Asamblea Nacional Constituyente: Exposición de Motivos y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada por el pueblo mediante referendo realizado el 15 de diciembre 1999. Gaceta Oficial No. 5.453, extraordinario, 24 de marzo de 2000 (reimpresión de la publicada en Gaceta Oficial No. 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999). La Exposición de Motivos fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en su última sesión realizada en Ciudad Bolívar (Angostura), el 30 de enero de 2000.

Asamblea Nacional Constituyente: Decreto mediante el cual se dicta el Estatuto Electoral del Poder Público. Gaceta Oficial No. 36.884, 3 de febrero de 2000. Véase Ley Orgánica del Poder Electoral en Gaceta Oficial No. 37.573 del 19 de noviembre de 2002, dictada por la Asamblea Nacional.

Comisión Legislativa Nacional: Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial No. 37.029 de fecha 05 de septiembre de 2000. El artículo 171 de esta Ley deroga parcialmente el artículo 92 y totalmente los artículos 1, in fine; 2, 52, 60, 61, 62, 78, 81 numeral 4, 82 al 91, 98 al 101, 128 al 138, 146, 204, 205, 206, 208 al 210 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Igualmente, deroga el aparte final del artículo 21 y los artículos 74 y 148 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. También deroga la Ley Orgánica de Crédito Público y la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (salvo el artículo 74). Esta Ley ha sido reformada parcialmente por la Asamblea Nacional según Gaceta Oficial No. 37.606 del 9 de enero de 2003.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial No. 37.305, 17 de octubre de 2001.

Asamblea Nacional: Ley de Reforma Parcial de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización - FIDES. Gaceta Oficial No. 37.066, 30 de octubre de 2000.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder público Gaceta Oficial No. 4.153, 28 de diciembre de 1989.

Asamblea Nacional: Ley que crea el Fondo de Estabilización Macroeconómica - FEM. Gaceta Oficial No. 37.827, 27 de noviembre de 2003.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica sobre Estados de Excepción. Gaceta Oficial No. 37.261, 15 de agosto de 2001.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados. Gaceta Oficial No. 37.282, 13 de septiembre de 2001.

Asamblea Nacional: Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado. Gaceta Oficial No. 37.303, 15 de octubre de 2001 reimpressa en Gaceta Oficial No. 37.304 del 16 de octubre de 2001.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica del Poder Ciudadano. Gaceta Oficial No. 37.310, 25 de octubre de 2001.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial No. 37.347, 17 de diciembre de 2001.

Asamblea Nacional: Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial No. 37.482, 11 de julio de 2002; reimpressa en Gaceta Oficial No. 37.522 del 6 de septiembre de 2002. En realidad se trata de una segunda reforma parcial al Decreto con Fuerza de Ley publicado en la Gaceta Oficial No. 37.402 del 12 de marzo de 2002.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios. Gaceta Oficial No. 37.412, 26 de marzo de 2002.

Asamblea Nacional: Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial No. 37.463, 12 de junio de 2002.

Asamblea Nacional: Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Gaceta Oficial No. 37.509, 20 de agosto de 2002.

Asamblea Nacional: Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, Gaceta Oficial No. 37.594, 18 de diciembre de 2002.

Asamblea Nacional: Ley Contra la Corrupción Gaceta Oficial No. 5.637 Extraordinario, 7 de abril de 2003.

Tribunal Supremo de Justicia: Normativa sobre Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial. Gaceta Oficial No. 37.014, 15 de agosto de 2000.

Congreso de la República: Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial No. 4.109, extraordinario, 15 de junio de 1989.

Congreso de la República: Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Gaceta Oficial No. 5.233, extraordinario, 28 de mayo de 1998.

Congreso de la República: Exposición de Motivos y Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Gaceta Oficial No. 5.266, extraordinario, 2 de octubre de 1998.

Presidencia de la República: Decreto con Fuerza de Ley No. 368 de fecha 5 de octubre de 1999 por el cual se dicta la Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial No. 5.393, 22 de octubre de 1999.

Presidencia de la República: Decreto con Fuerza de Ley No. 1.204 de fecha 10 de febrero de 2001 por el cual se dicta la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas. Gaceta Oficial No. 37.313, 30 de octubre de 2001.

Presidencia de la República: Decreto con Fuerza de Ley No. 1.528 de fecha 6 de noviembre de 2001 por el cual se dicta la Ley Orgánica de Planificación. Gaceta Oficial No. 5.554, 13 de noviembre de 2001

Ministerio de Fianzas -Oficina Nacional de Presupuesto: Resolución No. 387 del 28 de octubre de 2002, por la cual se dicta Providencia a los efectos de la aplicación del artículo 11 de la Ley Orgánica de Emolumentos para los Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios, según Gaceta Oficial No. 37.559 del 30 de octubre de 2002.

Ministerio de Finanzas - Oficina Nacional de Presupuesto: Resolución No. 253 del 15 de julio de 2002, a los efectos de la aplicación del artículo 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, según Gaceta Oficial No. 37.486 del 17 de julio de 2002, la cual modifica la resolución publicada en la Gaceta Oficial No. 35.368 del 27 de diciembre de 1993.



FUNDACIÓN
ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

FEGS DIRECTORIO

RAÚL PACHECO

Presidente (E)

ENRIQUE RODRÍGUEZ

Director Ejecutivo

LOURDES SÁNCHEZ J.

Directora de Docencia

CRISTÓBAL J. ALVA RAMÍREZ

Director del Centro de Información y Documentación

VANESSA PARILLI

Directora de Investigación y Asistencia Técnica

CELSA BRACHO

Directora de Administración y Servicios

DARINÉ RUIZ CARRILLO

Directora de Relaciones Institucionales

Las publicaciones de esta serie son arbitradas
por los miembros del Consejo Editorial
de la Fundación Escuela de Gerencia Social
y por especialistas vinculados al tema

CIDEGS

**Centro de Información y Documentación
de la Escuela de Gerencia Social**

CRISTÓBAL J. ALVA RAMÍREZ

**Director del Centro de Información
y Documentación**

SELIME KATTAR

Coordinadora de Procesos Documentales

JOSÉ DEL VALLE RODRÍGUEZ ALFONZO

Coordinador de Información Social

ESTELA BERMÚDEZ

Responsable de Publicaciones

Edición: **Equipo CIDEGS**
Diagramación y montaje: **Estela Bermúdez**