



CIUDADANÍA, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

AUTOR:
DR. JOSÉ GREGORIO
DELGADO

AÑO 2003

LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA

El Artículo 182 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ordena:

"Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el alcalde o alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la Ley".

Qué son los Consejos Locales de Planificación Pública

El Consejo Local de Planificación Pública es el organismo encargado de incorporar la participación ciudadana al proceso de planificación y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en el marco del municipio



Es un espacio para que los ciudadanos tengan derecho-deber de participar activamente en la formulación, planificación y control de las políticas públicas, garantizando el desarrollo tanto individual como colectivo y es la instancia de participación ciudadana, encargada del proceso de formulación, seguimiento, control y evaluación de los planes de desarrollo municipal, garantizando así, resultados dirigidos al desarrollo del espacio socio-geo-político, en función de la prosperidad económica el bienestar social de la población

En este sentido el CLPP forma parte del Sistema Nacional de Planificación Pública, de allí que se relacione directamente con las instancias de planificación, siendo una figura del Poder Municipal, se relaciona con los funcionarios representativos del Poder Municipal, alcaldes, concejales y miembros de las juntas parroquiales, y como instancia de participación ciudadana con representantes de los diferentes aspectos organizativos locales, es decir, organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada.

Es precisamente a esta instancia de planificación participativa que está dirigido el presente taller relacionado con la ciudadanía, la descentralización y el desarrollo local, sin olvidar las referencias constitucionales y legales que le han dado un contenido específico, nos referimos a los artículos 39; 157, 158, 182, 184, 185 y 299 de la Constitución, la Ley Orgánica de Planificación, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y las ordenanzas municipales en esta materia.

CIUDADANÍA

La noción de ciudadanía adquiere connotaciones históricas en el ámbito jurídico y político a partir del desarrollo de las actividades sociales orientadas por el ejercicio de los derechos humanos.

A raíz de la descentralización y de la identificación de los habitantes de las comunidades con su problemática, desarrollo, debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades; se empieza a desarrollar la reivindicación y el reconocimiento de un sujeto de derecho frente a un determinado poder, que no es otra cosa que el desarrollo de la ciudadanía, considerando las relaciones entre los ciudadanos y de estos con los entes del gobierno.

La ciudadanía se funda en las ideas de igualdad, libertad individual, pertenencia, democracia, derechos y responsabilidades, participación, identidad y justicia: *'es un status que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades'*.

Nociones básicas

En atención a lo expuesto se puede establecer un menú de nociones básicas de la ciudadanía, para delinear sus elementos fundamentales:

- ✓ Calidad de ciudadano¹
- ✓ Vínculo político que una a un individuo con el Estado
- ✓ Conjunto de derechos y obligaciones de carácter político
- ✓ En general la ciudadanía expresa la cualidad de ser miembro activo del Estado, para el efecto de tomar parte en sus funciones y hace referencia a la edad en que se puede ejercer o desempeñar cargos públicos.

Desde el punto de vista constitucional, la ciudadanía se refiere a un conjunto de derechos de naturaleza política, en este sentido nos aclara la Exposición de Motivos de la Constitución, caracteriza la sección en referencia en la forma siguiente:

"Esta sección, al referirse a la ciudadanía, expresa la condición jurídica o vínculo de una persona con el Estado, que le permite el ejercicio de los derechos políticos. Dicha condición en principio pertenece a los venezolanos y venezolanas no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, en las condiciones de edad que establezca la constitución para el ejercicio de los derechos políticos".

La sección de la nacionalidad se inicia con el artículo 39 que nos ofrece la definición constitucional restringida en estos términos:

" Los venezolanos y venezolanas que no sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía; en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución".

¹ Quien disfruta de los derechos de ciudadanía // El habitante de un país cuando puede ejercer los derechos políticos.

A la vista de esta norma la ciudadanía es una condición que se ejercita por los venezolanos que son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con la Constitución.

En sentido amplio la ciudadanía se relaciona con la participación ciudadana o solidaria, en consecuencia se refiere a distintos sujetos de derecho y se vincula a diferentes categorías de derechos humanos que conforman otros capítulos del citado Título III de la Constitución.

En consecuencia, todos los elementos de la ciudadanía que hemos señalado deben ser considerados al momento de concretar las decisiones y los acuerdos en las actividades del Consejo Local de Planificación Pública, como espacio para el ejercicio de la Política.

POLÍTICA ELECTORAL O BUROCRÁTICA Y POLÍTICA CIUDADANA O COMUNITARIA²

POLÍTICA TRADICIONAL O ELECTORAL	ELEMENTOS	POLÍTICA CIUDADANA O COMUNITARIA
La formalidad de la norma	Característica general	Es formal e informal
Gobierno / Funcionarios	Sujetos	Ciudadano / Ciudadanía
Instituciones públicas / Estado		Organizaciones ciudadanas / Sociedad / Comunidad
Soluciones rápidas	Centro	Definir y redefinir problemas buscar soluciones
Necesidad de líderes que "creen" soluciones	Énfasis	Importancia del ciudadano que asume sus propias responsabilidades y se convierte en una solución
Uso prudente y dotar de Poder	Concepción del Poder	Creación de nuevas formas de Poder en todos los niveles de la comunidad
Financiero y legislativo	Recursos	Voluntad política y capital social
Necesidades de la gente	Evaluación	Capacidades de la gente
Defender y "ganar"	Lenguaje	Solución de problemas prácticos y construcción de relaciones
Tener diversidad	Diversidad	Emplear la diversidad y lograr que los diversos grupos trabajen conjuntamente
Coordinadas y centralizadas	Acciones	Complementarias o de colaboración
Realiza eventos públicos	Realizaciones	Crea espacios públicos

Percepción de la ciudadanía

Una diferencia fundamental que queremos apuntar esta en la percepción de la ciudadanía, mientras que en la política tradicional se considera a la ciudadanía para que

² Se corresponde a lo expresado en la obra *Política para la Gente. Creando una voz pública responsable*. (David Matews) Foundation Kettering. Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín, Colombia 1997. Allí se diferencia la política ciudadana o comunitaria y la política tradicional o convencional, electoral o gubernamental, para identificar dos formas diferentes de hacer Política en EE.UU. Páginas 159 a 179

los funcionarios y la administración den cuenta de sus actos y le ofrezcan información; en la política ciudadana se considera a la ciudadanía para pedir orientación y se enseñan habilidades para la acción pública colectiva.

Este es el reto que se impone para el ejercicio de la ciudadanía activa y organizada, tomando como referencia el ejercicio de los derechos políticos y el uso de los medios de participación ciudadana. En este sentido, dejamos señalado el concepto que tenemos de la **Asamblea de Ciudadanos**³, en razón de las ambigüedades que presenta su definición.

Marco jurídico de la Ciudadanización

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Ley Orgánica del Poder Electoral (2002)

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998)

Ley Orgánica de Participación, en discusión.

LA FUNCIÓN PRINCIPAL DEL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA ES GARANTIZAR LA DIGNIDAD HUMANA Y PROCURAR EL DESARROLLO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DE JUSTICIA.

El ejercicio de la ciudadanía tiene un espacio privilegiado en el municipio, en este sentido queremos recordar una afirmación en el sentido de que la condición de vecino con relación a los municipios es equivalente la condición de ciudadano con respecto al Estado, y en el ámbito municipal la ciudadanía colectiva se expresa en las distintas formas de organización de la comunidad local, para la defensa de los intereses vecinales o colectivos, consagrados en la Constitución y las Leyes.

Descentralización

En la búsqueda del Desarrollo Local, se da la descentralización, que no es otra que la transferencia de autoridad, funciones o servicios del gobierno central a los gobiernos subnacionales que se manifiestan en:

1. Poder y autoridad para garantizar resultados.
2. Responsabilidades y competencias claves.
3. Recursos financieros y humanos para atender las responsabilidades transferidas.

Esta transferencia, puede aplicarse en los sistemas: político, administrativo y/o económico dependiendo del tipo de funciones que se transfieran. Al establecer definiciones precisas nos encontramos que:

Descentralización se refiere a la acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad o funciones antes ejercidas por el gobierno supremo del Estado.

Sistema administrativo que deja mayor o menor amplitud de acción, en lo provincial o municipal, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que interesan en la

³ **Asamblea de Ciudadanos:** reunión numerosa de ciudadanos y ciudadanas, residentes de una comunidad vecinal, parroquial o municipal, convocados de conformidad con las disposiciones legales y las ordenanzas, para tratar un asunto determinado de interés local o comunitario.

esfera de su jurisdicción territorial, a organismos dependientes de una rama o especialidad.

Descentralizar se refiere a transmitir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad ejercida por el gobierno del Estado en materia administrativa, lo cual caracteriza la autonomía local; o en materia política, que configura el federalismo más o menos atenuado.

La descentralización tiene connotaciones organizativas para organismos públicos y privados en función de cumplir una actividad. En general se refiere a la relación territorial o funcional entre personas jurídicas diferentes y se identifica con el contenido de actividades o funciones públicas, por lo tanto, tomando como referencia el proceso descentralizador en Venezuela se puede distinguir tres tipos básicos de descentralización: administrativa, política y económica.

Descentralización Administrativa, se manifiesta en el hecho de que se transfieran facultades administrativas y financieras relacionadas con servicios o actividades desde el gobierno central hasta una determinada organización de gobierno local, acercado el nivel de las decisiones a la comunidad local que tiene sus propias autoridades

Descentralización Política, se manifiesta en el ejercicio de la facultad de elegir las autoridades locales, como manifestación de la autonomía política local que se le reconoce a las instancias de gobierno en este nivel. Igualmente se manifiesta en el poder de decisión que se le otorga a los organismos depositarios de la transferencia de contenido político.

Descentralización Económica, identifica con el proceso de transferencias o asignación de los recursos públicos, diferentes factores e insumos de producción, asignaciones presupuestarias de instancias político-administrativas transferidas y elementos derivados de la producción y el consumo de bienes o servicios que se rigen por los mecanismos de Mercado.

Beneficios

- Mejora la eficiencia en la asignación de recursos públicos, dada la mayor cercanía de los gerentes gubernamentales a los ciudadanos que expresan sus preferencias sociales con sus votos.
- Elimina problemas típicos del centralismo al evitar los sesgos políticos de los gobiernos centrales, que muchas veces desconocen (por ignorancia o por decisión deliberada) las necesidades regionales.
- Incentiva la competencia entre Estados y Municipios para atraer inversiones y recursos humanos preparados.
- La provisión de servicios equivalentes por varias jurisdicciones diferentes genera un mayor progreso técnico y su rápida difusión, por las actitudes de tender a copiar modalidades exitosas.

Al considerar las ventajas descritas hay que tener presente que desde sus orígenes la descentralización en nuestro país esta dirigida por el criterio de la creación de nuevas

formas de participación ciudadana y la promoción de un Estado más eficiente, con particular referencia a la mejora de los servicios públicos.

En la perspectiva local se han establecido distintos contenidos de la descentralización, como un proceso socio político, en este sentido se identifica como:

- ✓ Una forma de distribución del Poder
- ✓ Una oportunidad para la Democracia
- ✓ Un diálogo para el Desarrollo
- ✓ Un principio organizativo del Estado.

Marco jurídico de la Descentralización

- ✓ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
- ✓ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (1989)
- ✓ Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (1989)
- ✓ Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)
- ✓ Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES (2000)
- ✓ Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de la Actividad Minera y Petrolera (2000)
- ✓ Ley del Fondo Intergubernamental para la Estabilización Macroeconómica, FIEM (2001)

LA FUNCIÓN PRINCIPAL DE UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ES PROCURAR EL DESARROLLO LOCAL

Desarrollo Local

La noción del desarrollo local, se establece a partir del reconocimiento en los avances del proceso de descentralización, con incidencia en los aspectos políticos, económicos y administrativos que lo identifican en una región o localidad determinada.

Llegar a sus elementos conceptuales y prácticos requiere el considerar sus términos constitutivos por separado, en este sentido se tiene presente que la noción del desarrollo resulta ambigua y propia más del lenguaje cotidiano que de aportes científicos ciertos.

El desarrollo identifica el crecimiento económico, el aumento de los bienes o servicios que produce una nación, expresa la idea del impulso progresivo y la efectiva mejora en las condiciones de vida de los pueblos. Igualmente se puede aplicar a la evolución o los procesos de avance que se producen en los sistemas políticos, económicos y sociales de un Estado, como fundamento del progreso social.

A partir de la problemática ambiental y social que caracteriza a la humanidad entera se establece la noción del desarrollo sustentable y el desarrollo social, y en tiempos más recientes se llega a establecer la idea del desarrollo integral y el desarrollo humano, los contenidos varían conforme a los distintos elementos que se le agregan a la noción del desarrollo.

Por su significación en la gestión municipal apuntamos el significado de dos nociones básicas:⁴

El Desarrollo Sustentable debe movilizar los recursos para la satisfacción de las necesidades esenciales de la población como forma de elevar la calidad de vida de esta generación y de las futuras, a través de la máxima utilización de los recursos naturales a largo plazo, con tecnologías adecuadas para estos fines y con la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo. **(DIALOGO CON NUESTRO FUTURO COMÚN, 1991)**

Desarrollo Social proceso por el cual la calidad de vida de la mayoría de la población de una nación mejora progresivamente. **(ALTERNATIVAS DE DESARROLLO SOCIAL, UNCRD, 1985)**

Con relación a los municipios adquiere interés la referencia a lo local, si atendemos a los distintos significados que se le atribuyen a este término, que se entiende generalmente como lo que pertenece a determinado lugar.

El término local es una referencia a Municipal, provincial o regional, como contrapuesto a lo nacional, general o universal. En este sentido hablamos de poder local, gobierno local, gestión local, comunidad local, vida local, entidad local, consejo local y planificación local.

Establecidas estas aclaratorias pasemos a definir el **desarrollo local**, un proceso de crecimiento y cambio estructural y social que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio sirve para conducir a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región.

El Alcalde, la Cámara Municipal, los miembros de las Juntas Parroquiales y todos los ciudadanos organizados que conforman el entorno geográfico del municipio tienen que presentar las propuestas y los proyectos que permitan alcanzar el desarrollo local, en este sentido, el Consejo Local de Planificación Pública se constituye en una instancia de planificación y participación que debe contribuir con la calidad de vida de la población.

Enfoque sistémico del desarrollo local.

1. Democratización Local.

- Tener dominio y control político sobre su entorno geográfico más inmediato, sea la comunidad y el barrio.
- Elegir y ser elegidos libremente en representación de su localidad y/o partido político.
- Remover democráticamente a los malos gobernantes.
- Participar en el proceso público de toma de decisiones que conciernen al desarrollo local.

⁴ Tener presente que en ambas se menciona **la calidad de vida de la población**: el grado de bienestar de las comunidades y de la sociedad, determinado por la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

2. Descentralización Territorial, Fiscal y Financiera.

- Modernización del Estado.
- Descentralización: Derecho de los ciudadanos a fijarle el destino a la inversión pública y velar por el adecuado uso y la responsabilidad del ciudadano a contribuir a cubrir los costos de las inversiones a través de diversas formas de tributación.

3. La Reforma de la Sociedad de Mercado y la Globalización,

- Participación en el proceso de crecimiento económico, desde la definición de qué producir hasta el cómo distribuir el excedente.
- Superación de la noción de la competencia económica por el establecimiento de relaciones productivas entre productores y consumidores.
- Valoración de los aportes de la municipalización para dar un sentido más humano a la implantación de la globalización.
- Estimulo al reconocimiento de la sociedad civil en las actuaciones de la sociedad política y la sociedad económica.
- Establecer un sistema de alianzas con la participación del Estado, el sector privado y la sociedad organizada para alcanzar las reformas deseadas.

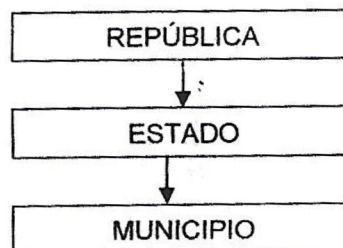
4. La Planificación Participativa y Democrática:

- Proceso de consenso y concertación en torno a los objetivos y políticas de desarrollo entre los diversos actores sociales y el gobierno.
- Como proceso de consulta, información, preparación y formulación de planes, programas y proyectos y diseño de decisiones políticas, económicas y sociales.
- Como proceso de ejecución, seguimiento y evaluación de la calidad e impacto de las políticas públicas en término del bienestar de la población y de los objetivos específicos de la política de desarrollo.

Es fundamental dar un paso mayor en la reflexión y entender que el Desarrollo Local no es el desarrollo del gobierno local sino el crecimiento de todos los componentes de ese mundo y resulta claro que en el municipio se encuentra el actor esencial por excelencia y que en un buen proceso de corte democrático puede llegar a ser el núcleo, el corazón de la comunidad. Una especie de instancia reguladora, articuladora y estimuladora de diferentes sectores o poblaciones que configura una comuna o localidad.

El Municipio: actor político del desarrollo local

"El municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución". (Artículo 168 CRBV)



Estamos en presencia de la expresión organizada del Poder Público Municipal que impulsa un modelo de desarrollo local formalmente reconocido en la Carta Magna, a partir de un conjunto de principios y fines que orientan la actividad del Estado y la iniciativa

privada, utilizando como herramienta la planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta, artículo 299,

Poder Público Municipal

Abordar un análisis constitucional sobre los contenidos básicos del Poder Municipal, en el cual se insertan los CLPP, nos introduce en la necesidad de abordar los componentes organizativos y participativos que rodean al Municipio, en correspondencia con el nuevo marco constitucional.

Para referirnos al Poder Público Municipal debemos hacer la salvedad de que éste se aplica al Municipio y otras entidades locales reconocidas en la Constitución y las leyes, algunos autores lo asemejan al *poder local*, con énfasis en la existencia de la *institución municipal*, representativa de un poder público concreto, como es el caso de Venezuela, en este aspecto tenemos diferencia con el régimen municipal español donde el municipio carece de autonomía y capacidad de decisión.⁵

En el entendido de la necesidad que se tiene de la planificación municipal como elemento para concretar los distintos aspectos involucrados en el desarrollo local, nos permitimos anotar algunas ventajas de la **planificación local** que esperamos se tengan presentes en la gestión del CLPP:

1. La ejecución y actuación de la administración se enmarca dentro de orientaciones precisas.
2. Se dispone de una posición más favorable para coordinar con otros niveles el proceso de desarrollo del municipio.
3. Se cuenta con una guía para evaluar la ejecución, detectar problemas y reorientar las acciones.
4. La comunidad dispone de referencias precisas para evaluar la gestión de sus representantes locales.
5. Se tienen los elementos necesarios para orientar la participación ciudadana y la descentralización municipal.

Marco jurídico del desarrollo local

- ✓ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
- ✓ Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)
- ✓ Ley Orgánica de Planificación (2002)
- ✓ Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2003)
- ✓ Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002)
- ✓ Ley de los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2002)
- ✓ Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2003)

**LA FUNCIÓN PRINCIPAL DEL DESARROLLO LOCAL ES GARANTIZAR
LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN Y PROCURAR EL
DESARROLLO SUSTENTABLE DEL MUNICIPIO**

⁵ En este punto consultar la obra colectiva **Poder local, poder municipal. elementos de análisis**, Zero S.A., Colección Lee y Discute N° 88, España, 1978