



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Vegas Meléndez, Hilarión

De la administración financiera en el sector público al Estado comunal: ¿Evolución o involución en
Venezuela?

Espacios Públicos, vol. 16, núm. 38, septiembre-diciembre, 2013, pp. 103-118

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67629717007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

De la administración financiera en el sector público al Estado comunal: ¿Evolución o involución en Venezuela?

Financial Management in the Public Sector Communal State:
Evolution or Involution in Venezuela?

Fecha de recepción: 13 de noviembre de 2012

Fecha de aprobación: 8 de agosto de 2013

*Hilarión Vegas Meléndez**

RESUMEN

El objetivo principal del presente artículo está orientado a brindar una discusión sobre las posibles consecuencias de la implantación de un estado paralelo al Estado constitucional, como lo es el llamado Estado comunal, con el cual se pretende sustituir las competencias de las gobernaciones y alcaldía sustentadas dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), lo que afecta su administración financiera y los componentes que le dan apoyo; se es específico en el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, así como también del proceso de validación que debe existir por parte de la ciudadanía en la vinculación del plan-presupuesto. Se concluye que la ineficiencia en cuanto a la capacidad de respuesta para atender los problemas comunitarios, así como la ausencia de controles efectivos y no parcializados, estarán presentes dadas determinadas imposiciones en materia de administración financiera por las cuales deberá regirse el estado comunal.

PALABRAS CLAVE: administración financiera, evolución, involución, estado comunal.

ABSTRACT

The main objective of this article is intended to provide a discussion on potential product that will be generated from the implementation of a parallel state constitutional state, as it is called Community State, which is intended to replace the powers of the governorates mayor and supported within the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999), affecting its financial management and the components that support it; being specific in the process of citizen participation in public decision making, as well as the process validation must exist by the citizenry in linking-budget plan. We conclude that the inefficiency in terms of responsiveness to address community problems and the absence of effective controls and not biased, given impositions will be present in financial management which shall be governed by the State Communal.

KEYWORDS: Financial Management, Evolution, Involution, State Communal.

* Universidad de Carabobo, Venezuela / hvegasm@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

Entre las principales encomiendas de la administración gubernamental se encuentra la de asignar recursos suficientes a las diferentes instancias del poder descentralizado, a fin de que se puedan ejecutar las metas propuestas en materia de desarrollo social, infraestructura y cumplimiento con los pasivos laborales que estas instancias mantienen con los diversos funcionarios, con prestadores de servicios; es decir, distribuir, según reglas económicas y fiscales (normalmente establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-99), los recursos públicos provenientes de las diferentes fuentes de la actividad económica del país, como producto de la venta del petróleo, impuestos, entre otros.

Sin embargo, aún cuando se han planteado mejoras en el proceso de formulación y ejecución de los procesos que sostienen las finanzas públicas, existen serias debilidades dentro del sistema que lo componen; por ejemplo, se mantiene una ausencia en la focalización del gasto, los recursos asignados no se compaginan con los resultados obtenidos y con la ausencia de controles efectivos en cuanto a la centralización del gasto. Por otro lado, la estructura de la ejecución financiera del presupuesto de gasto actual de las finanzas públicas que sostiene a los gobiernos regionales y locales se ve amenazada ante la posibilidad de ser sustituidos, desplazados o, peor aún, no reconocidos desde el gobierno central por la instalación del llamado

Estado comunal. Sin dudas, esta tipología de Estado afectará directamente las competencias de las gobernaciones y alcaldías, dado que éstas se irán eliminando progresivamente dentro de la estructura de gobierno regional y local, y serán transferidas al Estado comunal. Constitucionalmente está en entredicho la legalidad de este Estado, cuya debilidad se da en la orientación política que se quiere imponer desde la oficialidad gubernamental; lo anterior genera discusiones sobre si el Estado comunal representa una verdadera evolución en materia de modernización o un marcado retroceso en las finanzas públicas en Venezuela.

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL

Según Ayuda Urbana (2002), “el buen manejo de las finanzas locales permite erradicar muchos de los problemas que afectan el desarrollo y bienestar de las comunidades [...]”. En este contexto, la administración financiera en los gobiernos locales representa una herramienta fundamental para el desarrollo de las ciudades y, por consiguiente, para la ejecución de las políticas públicas urbanas; en este sentido, Uvalle considera que “las políticas son pieza esencial para los procesos de gobernabilidad, y son así mismo, el medio para que los ciudadanos tengan presencia y representación en los procesos para democratizar el gobierno”

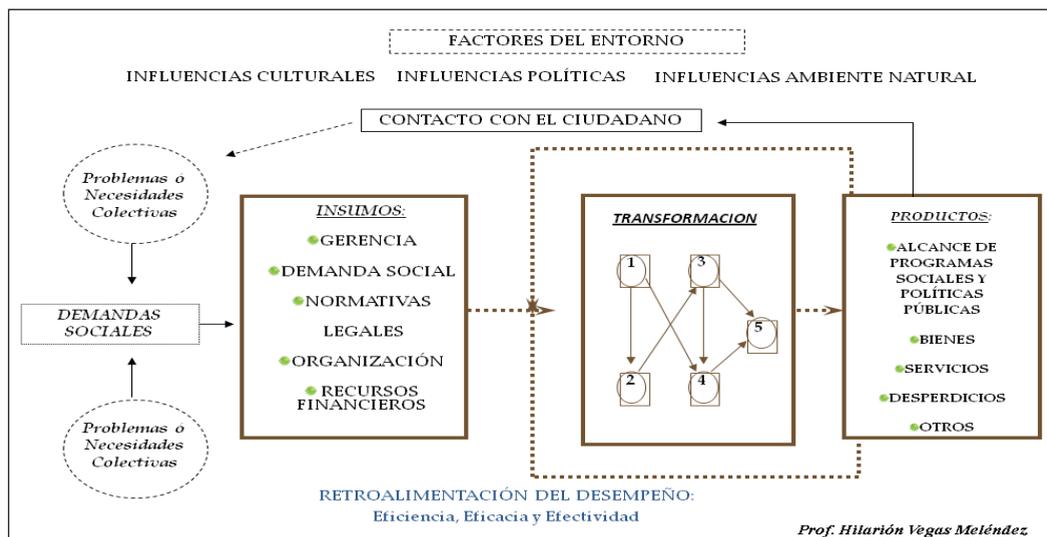
(1998: 310). Para Brugué y Goma (1998) “toda política pública incluye mecanismos de asignación de recursos y oportunidades, entre diferentes grupos sociales”. Tal como se observa, existen una serie de elementos que se conjugan para que las finanzas y las políticas públicas sean compatibles entre sí, y que, en el caso de estas últimas, pasen por un proceso de validación social en el que el ciudadano especifique las demandas sociales que deben tener respuesta por parte del Estado, mediante las metas establecidas en sus instituciones.

En el siguiente esquema podemos observar cómo una serie de problemas o necesidades individuales pueden convertirse, si logran compactarse prioritariamente y se les brinda una

connotación de carácter objetivo y colectivo, en una demanda social, que pasa a formar parte del sistema que le puede brindar o no respuestas satisfactorias a sus peticiones.

Como se puede constatar, en una sociedad democrática el Estado, por medio de sus instituciones, y en especial por intermedio del Ejecutivo o Gobierno, debe brindar las respuestas necesarias a los ciudadanos o actores sociales que componen a la sociedad. Por supuesto, estos ciudadanos deben contar con los mecanismos o instancias que el Estado debe proveer y mantener, para que sus problemas o necesidades sean atendidas con la urgencia requerida. Además, la sociedad en general debe recibir de los poderes que conforman al Estado

Esquema 1
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UN SISTEMA



FUENTE: Elaboración propia.

las garantías y el equilibrio de ley para que sus derechos no sean vulnerados por parte del Poder Ejecutivo, en cuanto a la participación e interacción entre ambos actores: gobierno-gobernados.

Estas políticas públicas necesitan del financiamiento del Estado para que se puedan concretar y éste se da a través de la formulación presupuestaria. Sin embargo, para ello es necesario aplicar técnicas de la gerencia, que debe involucrar un proceso de edición para garantizar la adecuada vinculación con el presupuesto. Es importante resaltar que algunas fases del proceso planificador se consideran previas en cuanto al desarrollo del proceso presupuestario, pero otras son simultáneas al mismo, sin perder de vista que legalmente es condición ineludible garantizar la efectiva “vinculación” de los planes operativos con el presupuesto público, todo enmarcado en los planes marco a mediano y largo plazo.

En Venezuela, el proceso de financiamiento de las políticas públicas está totalmente inserto dentro de los parámetros establecidos por el Sistema de Administración Financiera del Sector Público. El papel de las finanzas públicas depende de la concepción que se tenga acerca del propósito que debe cumplir el Estado sobre la economía. Desde el punto de vista conceptual podemos decir que la administración financiera representa el conjunto de procedimientos y normas integrados coherentemente destinados a la obtención, uso, registro y evaluación de los recursos financieros del Estado, cuyo propósito será obtener y procesar información oportuna y confiable que permita la eficiente gestión de los recursos del Estado. Esta situación hace que los planes donde están establecidas las políticas gubernamentales se vean afectados por el buen o mal manejo de las finanzas para este sector.

La administración financiera para el sector público estuvo regida por los lineamientos

Esquema 2
EL ORIGEN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

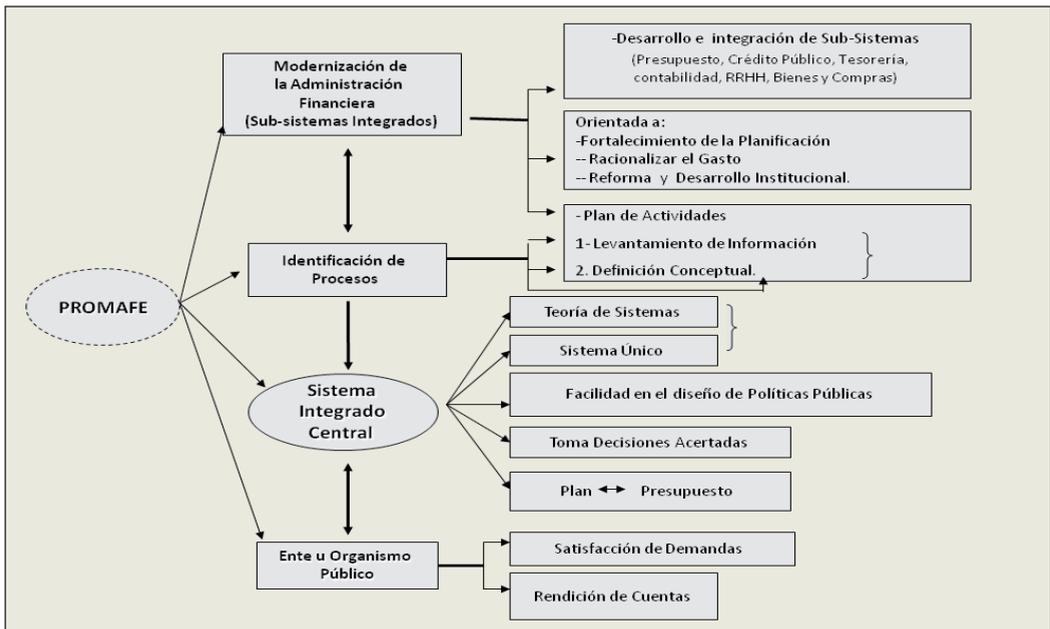


FUENTE: Elaboración propia.

establecidos en el Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado (PROMAFE), el cual fue creado el 23 de febrero de 1995, por medio del Decreto 570 publicado en Gaceta Oficial N° 39.556, el cual fue modificado a través del Decreto N° 2.695, del 2 de noviembre de 1998. El Sistema de Administración Financiera del Sector Público Venezolano está regido por la Ley Orgánica de la Administración Financiera para el Sector Público, la cual fue reformada según Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.149, del 19 de noviembre

de 2010; publicado en Decreto Presidencial N° 6.233, con Rango, Valor y Fuerza de Ley. Este PROMAFE intentaba identificar los procesos medulares con incidencia presupuestaria y financiera en toda la administración pública, cuyo objetivo central era la conformación de un Sistema Integrado Central que permitiera la unidad de la actividad financiera, así como la adecuada vinculación de las metas establecidas en los diferentes planes operativos y el presupuesto como instrumento de su financiación. El siguiente esquema intenta mostrar parte de lo propuesto por PROMAFE.

Esquema 3
PROPUESTA PROMAFE



FUENTE: Elaboración propia.

En cuanto a la normativa legal vigente, la Ley Orgánica de la Administración Financiera para el Sector Público-LOAFSP, define la administración financiera del sector público; en su artículo 2 dice:

La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado y estará regida por los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.

Los manuales del SIGECOF (versión original, 1999) plantean que “se entiende como sistema de administración financiera integrado el conjunto de leyes, normas y procedimientos destinados a la obtención, asignación, uso, registro y evaluación de los recursos financieros del Estado, que tiene como propósito la eficiencia de la gestión de los mismos para satisfacer necesidades colectivas”. En cambio, los nuevos manuales (versión 2008) dan una definición mucho más amplia de lo que es la administración financiera, donde cada uno destaca:

Se define la administración financiera como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, cuya

actuación estará regida por los principios de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica. Los sistemas básicos, cada uno bajo la coordinación de unos órganos rectores y adscritos al Ministerio de Finanzas, que lo conforman son: presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad (2008:4).

En este sentido, el Manual del SIGECOF (versión original, 1999), plantea lo siguiente:

Un sistema de administración financiera está integrado cuando las unidades organizativas y entes que lo conforman actúan en forma absolutamente interrelacionada, bajo la dirección de un único órgano coordinador que debe tener la suficiente competencia para reglamentar el funcionamiento de ésta, y cuando el conjunto de principios, normas y procedimientos que están vigentes en el sistema, son coherentes entre sí y permiten interrelacionar automáticamente sus actividades (1999: 5).

La existencia de un órgano rector en el manejo de cada subsistema, como lo menciona el citado artículo 2 de la LOAFSP, permite visualizar la responsabilidad de cada ente u órgano que forma parte de la administración financiera del sector público; los subsistemas a que se refiere el artículo anterior son: de presupuesto público, contabilidad pública, tesorería pública, crédito público, recursos humanos, compras, bienes y control interno.

Esquema 4

SUBSISTEMAS QUE COMPONEN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO



FUENTE: Elaboración propia.

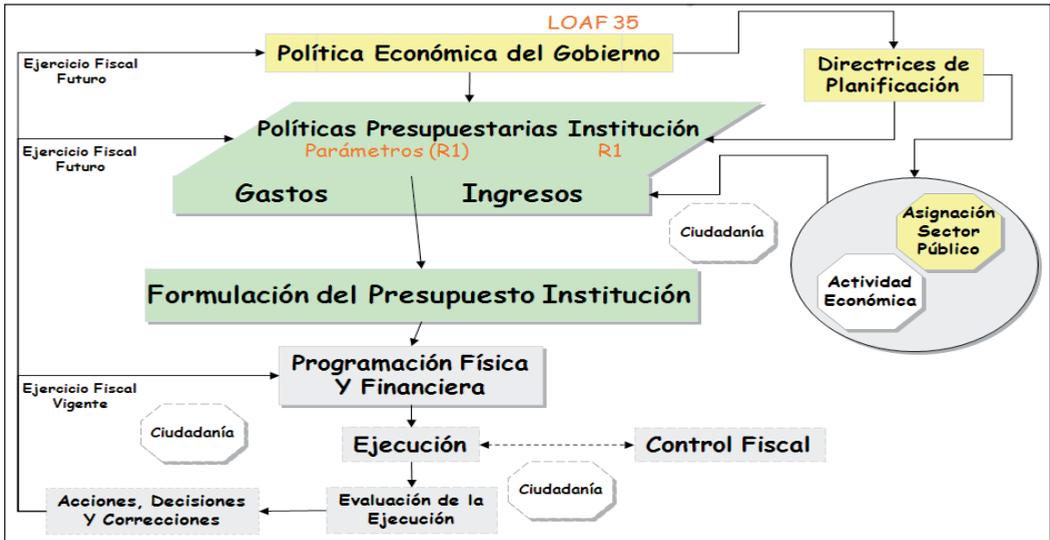
Estos subsistemas están obligados a funcionar de una manera interrelacionada, dado que el sistema de administración financiera para el sector público está diseñado para que cada uno de ellos suministre información vital al otro.

Es necesario destacar la importancia que tiene la formulación del presupuesto, dadas las características de dicho proceso, como incorporar variables y actores fundamentales para su válida concreción; se puede considerar que el presupuesto representa el instrumento básico del contrato político que subyace en esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar tal contrato. Es allí donde se presenta la necesidad de la participación

de los ciudadanos en los asuntos públicos, dando sustento a lo que conocemos como presupuesto participativo, definido como “el proceso a través del cual la población participa en la definición de los valores de los ingresos y gastos del presupuesto público a invertir en las localidades, priorizando áreas para la inversión, identificando sus obras” (Vegas, 2009: 42). Tal como se observa en el siguiente esquema, la ciudadanía juega un rol importante, no sólo dentro del proceso de formulación del presupuesto, sino también dentro del de ejecución y de corrección que se debe dar a las políticas presupuestarias, todo esto lo garantiza una estructura formal como la de las regiones y localidades.

Esquema 5

FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



FUENTE: Elaboración propia.

El presupuesto participativo se viabiliza mediante una estructura y un proceso de participación comunitaria, basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación, sustentados en el proceso de toma de decisiones del gobierno local. Estos principios son: 1. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, 2. La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y representativa, y 3. Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades.

De esta manera, el presupuesto dejaría de ser una responsabilidad exclusiva del ente gubernamental, ejecutado por su administración; ahora, junto a ellos, la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones, en conjunto con los representantes elegidos directamente por la población.

EL ESTADO COMUNAL COMO PROPUESTA DE DESARROLLO FINANCIERO ENDÓGENO

Luego del triunfo de la Revolución francesa, la Asamblea Nacional de ese momento histórico (1789) dicta una ley en la que se establece la comuna, la cual representa “la división

administrativa del nivel más bajo que tiene un municipio” (Günsche, 1979); esta experiencia es un modelo para otras naciones de la época. Una de las comunas más emblemática, aún cuando duró muy poco su conformación (dos meses y tres días), fue la de París, que representó un momento de inspiración para grandes pensadores políticos comunistas, considerando que éstas representan el deber ser de la sociedad comunista, entre los que destacan Marx y Engels:

La forma de organización de la comuna de París es el modelo de ejercicio de la democracia directa más próximo a que se puede aspirar, ya que hacía desaparecer las diferencias entre ejecutivo y legislativo, tal y como lo demostraron los camaradas trabajadores franceses. Por lo tanto es la forma de gobierno que debe inspirar a los trabajadores socialistas cuando asumen la dirección de un gobierno en una sociedad socialista (1871: 125).

Esta experiencia de participación directa y protagónica de una clase social en la estructuración de un gobierno, así como en su conducción, permitieron que Marx/Engels (1871) sustentaran sus ideas comunistas en las que plantean la necesidad de un cambio de modelo de organización de la sociedad desde el punto de vista económico, social y político, diferente al que se imponían en la época (el capitalismo). Para Marx/Engels “fue ésta la primera revolución en que la clase obrera fue

reconocida como la única con capacidad de iniciativa social; reconocida incluso por la mayoría de la clase media parisina” (1871: 127). Esta experiencia pudiera intentar repetirse en Latinoamérica, específicamente en Venezuela.

En el actual contexto socio-político, la participación ciudadana en Venezuela está supeditada a la propuesta formulada desde el poder ejecutivo en la que se incorpora la estructura del estado comunal, cuya base constitucional está dada bajo la siguiente declaración expuesta en el artículo 5 de la CRBV (1999): “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”, a juicio de Brewer-Carías el Estado comunal no representa lo expresado en el artículo 5 de la CRBV-99, y manifiesta que: “Todo ello es inconstitucional, particularmente porque en la estructura del Estado Comunal que se monta, el ejercicio de la soberanía en definitiva es indirecta mediante ‘representantes’ que se ‘eligen’ para ejercer el Poder Popular en nombre del ‘pueblo, y que son denominados ‘voceros’ o ‘vocerías’, pero no son electos mediante sufragio” (2010: 5).

La estructura de Estado comunal propuesto involucra una red conformada por consejos comunales, la comuna, la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal, cuya direccionalidad pareciera estar abocada a la eliminación o supresión de los gobiernos

regionales y locales, buscándose establecer un paralelismo institucional que puede desembocar en la futura eliminación o no reconocimiento de la actual estructura política constitucional. Brewer-Carías advierte:

Se busca establecer así, un Estado Comunal en paralelo al Estado Constitucional: el primero basado en el ejercicio de la soberanía directamente por el pueblo; y el segundo, basado en el ejercicio de la soberanía indirectamente por el pueblo, mediante representantes electos por sufragio universal; en un sistema, en el cual el primero irá vaciando progresivamente de competencias al segundo (2010: 5).

Según el ordenamiento jurídico, las decisiones vinculantes que se den en el seno del Estado comunal conducirían a una nueva forma de administrar recursos públicos, obviando, sin duda alguna, indicadores de eficiencia y racionalidad del gasto, además de auspiciar un alejamiento al verdadero espíritu refrendado en la CRBV-99 en cuanto a la llamada participación protagónica del pueblo, tal como lo considera López “lejos de perfeccionar la participación contenida en la Democracia Participativa, la distorsiona, conduciendo el régimen político en otra dirección” (2012: 2), procurando abrir espacios a un proyecto político muy distinto a lo planteado en la CRBV-99, que converge en la eliminación de responsabilidades y derechos ciudadanos claramente establecidos en la CRBV-99, en la que se establece la no

discriminación política en los asuntos de Estado, observándose una orientación en la Ley Orgánica del Poder Popular (2010), la cual sustenta al Estado comunal hacia una posición política determinada, en los artículos 7 y 15 se establece: “promover los valores y principios de la ética socialista” (ord. 4), y “la comuna, espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida” (ord. 2), respectivamente; esto generará una autoexclusión entre quienes no se sientan identificados con la ideología socialista y por lo tanto no participarán en la consolidación del Estado comunal, dado el nivel de parcialidad política existente en su exposición de motivos. En este sentido, López afirma:

En vez de alcanzar una mayor descentralización del poder del Estado, para dar paso al fortalecimiento de la sociedad, al empoderamiento de las organizaciones populares, y a la ciudadanía plena de las personas, más bien avanzamos hacia la recentralización del Petroestado, el fortalecimiento de éste frente a la sociedad y el uso direccionado desde arriba de las organizaciones comunitarias para los fines “socialistas” del proyecto político del Presidente y sus fuerzas sociopolíticas, un proyecto que fue rechazado por los venezolanos en diciembre de 2007 mediante el mecanismo de democracia directa del referendo constitucional (2012: 8).

Este intento de desplazamiento de la estructura formal –gubernaciones y alcaldías– por otra

auspiciada desde el discurso oficial, en la que se ofrece mayor poder y protagonismo al pueblo en materia de administración de recursos, ha generado un controversial debate entre los sectores que lo apoyan y quienes se resisten a tal modalidad de gestión pública; de concretarse esta propuesta de desplazamiento, podría generar una situación poco favorable para la sociedad en términos de respuestas efectivas y eficientes en materia de gestión pública, donde la formulación y ejecución del presupuesto girará en torno a la concreción de espacios considerados políticos, y no de carácter vinculante con la solución de los problemas de la ciudadanía en su localidad, tal como está establecido en la CRVB-99, en la que las regiones y los municipios deben ser los principales motores de la ejecución financiera en su respectivo ámbito.

El sector oficial aborda este tema con la premisa de que el Estado comunal representa una mayor democracia dentro del actual sistema político venezolano en materia de participación directa y de una mayor democratización del presupuesto. Sin embargo, cuando se revisan los valores intrínsecos de la democracia nos encontramos con los postulados que ofrece Rawls, quien considera que cuando el principio de participación se cumple, “todos tienen el mismo estatus de ciudadanía” (1971: 226) ; y el mismo Rawls aporta lo siguiente en cuanto a los valores que sustentan a la democracia: “la libertad de conciencia y de asociación, la integridad y libertad personal, los derechos y

libertades protegidas por el imperio de la ley y las libertades políticas” (1971: 233); en esto está reflejado el derecho de voto y participación política; el derecho de expresión y manifestación política; el derecho de asamblea y reunión política; el derecho de crítica al gobierno y el derecho de formación y militancia en organizaciones políticas. Con la estructura del Estado comunal se cambian las reglas de formulación presupuestaria y financiera, por demás establecidas en la CRBV-99 y en la LOAFSP, al establecer estimaciones de gastos e ingresos, así como el de otorgar recursos financieros a una organización no constitucionalmente reconocida. El gobierno nacional, al impulsar su creación, restringirá, por la vía del hecho, recursos a la institucionalidad y los desviará a esta nueva conformación.

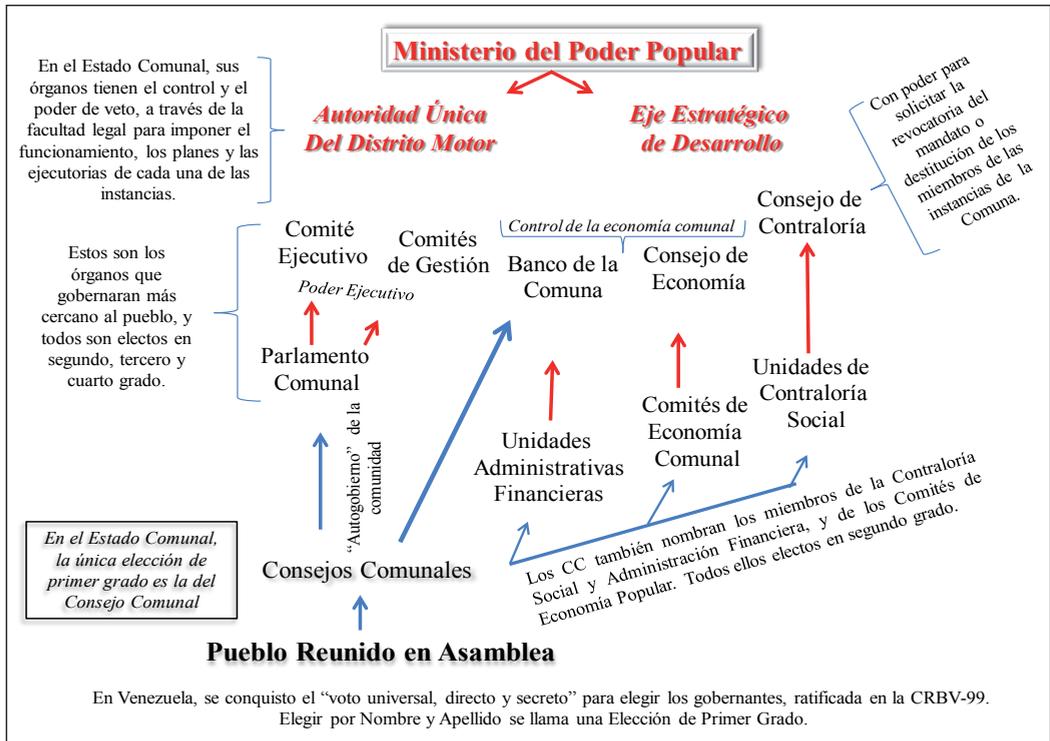
Es importante destacar que entre las propuestas de desarrollo en el Estado comunal que tiene el gobierno nacional, está el impulso al sistema económico comunal (SEC), del registro público y de las organizaciones socioproductivas del SEC, el cual será coordinado, además de la rectoría, por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas. Es decir, el gobierno nacional establecerá los parámetros o lineamientos por los cuales deberán regirse las instancias del estado comunal, generando con ello una intromisión al poder decisorio en materia de gasto público, que bien pudiera emanar de las bases comunitarias, con lo que se centralizarían los recursos de las regiones y localidades, quienes tienen derecho a ejecutar su presupuesto, tal

como lo establece el artículo 164 y 167, por la vía del situado constitucional, entre otros. El siguiente esquema resumen permite visualizar la estructura propuesta para el estado comunal.

Muchos de estos elementos no son tolerados por la estructura gubernamental central, donde la discriminación se acentúa cuando se ponen en ejercicio varios de estos enunciados por parte de la sociedad civil u organizada (en la que podemos citar como ejemplo el caso de

los consejos comunales), que deben someterse a las imposiciones del Estado, específicamente del gobierno para poder acceder a los recursos que constitucionalmente les corresponden. Actualmente se procede “validar”, impulsada desde la estructura del gobierno central, una especie de proceso Constituyente del Segundo Plan Socialista 2013-2019, elemento que tampoco está reflejado en la CRBV-99, donde sólo participan los afectos al gobierno, es decir,

Esquema 6
ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL ESTADO COMUNAL



FUENTE: Elaboración propia.

una sola visión; para que pueda ser válido debe llamarse a una real Asamblea Constituyente, donde participen en su elección el país electoral completo, procurando la afluencia de los diferentes sectores de la vida social y política del país.

¿EVOLUCIÓN O INVOLUCIÓN EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA?

¿Este nuevo estado comunal representará una verdadera evolución en materia de financiamiento de políticas públicas? o, por el contrario ¿una involución en cuanto a la democratización de las finanzas públicas? Todo indica que las consecuencias se reflejarán en una mayor discrecionalidad del gasto público por parte del gobierno central, dejando sin efecto metas y proyectos impulsados por la estructura formal de los gobiernos descentralizados. La participación de la ciudadanía en materia de formulación presupuestaria estará supeditada a las condiciones que se establezcan desde los órganos rectores, no desde el punto de vista técnico y operativo, sino desde la perspectiva política, lo que generará condiciones inadecuadas para la construcción de demandas sociales, realmente debatidas en el seno de las comunidades. En esta situación, las finanzas públicas en Venezuela se ven comprometidas ante la posibilidad de que la democratización de las mismas no resulte eficiente y efectiva para la solución de los problemas más elementales de la comunidad.

Si bien es cierto, el Estado puede intervenir en la vida cotidiana del ciudadano, no es menos cierto que no se pueden claudicar derechos que van en contra de la existencia propia del ser humano, tal como lo deja entrever Anzola “se puede apreciar que el Estado, para mantener el control de la participación de los ciudadanos sólo reconoce aquellas organizaciones que son creadas por ese conjunto de leyes que a partir del 2006 se han aprobado en la Asamblea Nacional”(2010: 17), sin embargo, el mismo Estado, según Oropeza “No ignora, el resto de las organizaciones de participación ciudadana que existen, pero como esas tienen carácter voluntario y son autónomas, las obvia y los recursos se asignan sólo a los Consejos Comunales para que de esta manera se garantice el control y se incrementen los niveles de dependencia y sumisión de la población.” (2007: 13).

Las leyes que se mencionan indican, en buena parte de su articulado, la posibilidad de financiamiento de proyectos comunitarios y de programas de carácter social y de infraestructura; sin embargo, no se plantea de dónde provienen los recursos para su concreción, lo que hace suponer que un estado comunal que nace con competencias exclusivas del Estado formal descentralizado (gubernaciones y alcaldías), recibirá lo que constitucionalmente le compete, en asignaciones presupuestarias y financieras, a las gubernaciones y alcaldías. En la exposición de motivos de la CRBV-99 se establece lo siguiente: “Se definen los ingresos de los estados dentro

de una visión integral de la materia hacendística pública, con especial atención al problema del financiamiento de las autonomías territoriales. Todo ello en un esfuerzo de armonización de las distintas potestades fiscales, para el desarrollo de estados y municipios”.

Este planteamiento constitucional ratifica la condición que tienen las gobernaciones y alcaldías como estructura formal de gobierno descentralizado de exigir las asignaciones presupuestarias correspondientes y de oponerse a toda aquella estrategia de vinculación ideológica con las finanzas públicas dada su fundamentación: “los recursos sólo serán para aquellas estructuras que cumplan con los postulados socialistas, así como aquellos estamentos comunitarios que representen la línea del gobierno en materia de participación ciudadana” (Vegas, 2009: 27).

El gobierno central, por su parte, plantea que la democratización de las finanzas públicas debe hacerse apegada al principio de la participación y que las propuestas de las comunas permiten cumplir con tal principio. Sin embargo, es importante destacar que la participación no es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran de forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente. Se dan muchas formas de participación, sin embargo, la principal es la de los ciudadanos en la toma de decisiones que les afecten e involucren a otros y en el control de la ejecución y mantenimiento en el tiempo

de las medidas adoptadas. Borje plantea que la “participación es, ante todo y sobre todo, un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de los grupos sociales más desfavorecidos para facilitar su intervención en la vida política y para estimular su desarrollo colectivo” (1987: 186).

La participación llevada al extremo puede conducir a que el aparato estatal, concebido para atender fines generales, funcione en respuesta a los intereses parciales de los distintos grupos sociales. Pero un Estado cerrado a la participación de grupos parciales, en razón de una supuesta atención privilegiada a los intereses generales de la sociedad, termina por ser autoritario.

Existen diferentes instancias de participación para que quienes tienen la responsabilidad de dirigir y ser dirigidos puedan desarrollar sus propuestas de desarrollo. La exposición de motivos de la CRBV-99 plantea “la participación no queda limitada a los procesos electorales, ya que se reconoce la necesidad de la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas, lo cual redundaría en la superación de los déficits de gobernabilidad que han afectado nuestro sistema político debido a la carencia de sintonía entre el Estado y la sociedad”, y más adelante destaca “concebir la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la orientación de

las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo[...]”. A juicio de quien suscribe, la interpretación de esta doctrina constitucional no es la adecuada, por el contrario, trastoca el interés colectivo, tal como se explicó en líneas anteriores.

CONCLUSIÓN

La participación de los ciudadanos en las diferentes fases del proceso de formulación de políticas públicas es, en principio, deseable y conveniente. Como regla general, esta parece bastante razonable. No obstante, puede demostrarse que incluso esta regla de inspiración democrática no es aplicable a todos los niveles de la acción pública. De un lado tenemos la participación efectiva, con igualdad de oportunidades para los diferentes sectores interesados, donde a nivel local es más fácil incentivar a sectores afectados, aunque inicialmente menos motivados y poco organizados, sin debilitar demasiado la capacidad decisoria del Estado. En cambio, a nivel nacional, la participación se ve más restringida a sectores altamente organizados y con gran capacidad de movilización.

Por otro lado, no puede verse al país desde una sola perspectiva y menos aún de la administración de las finanzas públicas, las cuales, a fin de cuentas, son de todo un país y no de una parcialidad política. La

administración financiera en el sector público, es necesario reconocerlo, avanzó sustancialmente en su modernización, simplificó procesos y procedimientos que permitieron que las metas estuvieran realmente asociadas a las necesidades de la población así como de su adecuada vinculación con el presupuesto que le sirve de financiamiento.

El Estado comunal permitirá no sólo eliminar gobernaciones y alcaldías, sino también que la administración financiera en el sector público sufra grandes *desviaciones* en cuanto a su razón de ser y a la estructura organizativa a la cual debe brindar su apoyo, como lo es la estructura de la ejecución financiera del presupuesto de gasto que existe en todas y cada una de las entidades federales, así como en las localidades, situación que generará mayor ineficiencia en servicios y capacidad de respuesta a las problemas de la comunidad, además de ausencia de controles efectivos en materia de control del gasto, ya que los órganos superiores que regularán al estado comunal impondrán sus lineamientos y la forma en que se debe ejecutar el proceso presupuestario y financiero.

BIBLIOGRAFÍA

- Anzola, A. (2006), *Los Consejos Comunales en la Normativa Venezolana. Conceptos, ideales y correlación. Jornadas de Estado y Sociedad*, ucV.

- Ayuda Urbana, Red Inter-Municipal (2002), "Finanzas Municipales ¿Qué es?", en www.ayudaurbana.com/pages/finanzas/que_es, consultado el 3 de noviembre de 2012.
- Borje, J. (1987), *Descentralización y Participación Ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración, Madrid, España.
- Brewer-Carias, A. (2010), "Sobre el poder popular y el estado comunal en Venezuela", París, en la rue des Saints Pères, el 31 de diciembre de 2010.
- Brugue, Q. y R. Goma, (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Editorial Ariel S.A.
- Günsche, K. (1979), *Historia de la Internacional Socialista*, F. E. Fernández (Trad.), México, Nueva Imagen, S.A.
- López M., M. (2012), "De la democracia participativa al Estado comunal. Evolución de la participación en Venezuela. Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos", en *Temas de Formación sociopolítica*, núm. 50, Caracas, Centro Gumilla.
- Marshall, T.H., (1949), "Citizenship and Social Class", en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday.
- Marx/Engels, (1871), *The Civil War in France: March-Marz 1871*, M. C. (Trad.), London, Englan, Zodiac & Brian Basgen.
- Oropeza, A. C. (2007), *Sumisión Política*, en M. E. Otero (Ed.), Caracas, Distrito Metropolitano, Venezuela: C.E.C, SA.
- Partido Socialista Unido de Venezuela (Psuv) (2004), *La Nueva Etapa y El Nuevo Mapa Estratégico*, Caracas, Venezuela.
- PNUD (2009), *La democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, Noviembre 2009.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge (Ma.), Harvard U.P.
- Tocqueville, A., (2007). *La democracia en América*, Madrid, Ediciones Akal, S.A.
- Uvalle B., R. (1998), "Visión del Estado contemporáneo", en *Revista Prospectiva*, núm. 9, México, Política Nueva A.C.
- Vegas M. H. (2009), *Políticas públicas en la Venezuela del siglo XXI*, Venezuela, Ediciones de la dirección de medios de la Universidad de Carabobo, Valencia.