

MARCO LEGAL ASOCIADO A LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN EN ESPACIOS COMUNALES

Elaborado por: Maricela del C. Montilla V.

La formulación de planes es una actividad que tradicionalmente se asocia con el entorno administrativo de la gestión pública, pues se concibe como el mecanismo a través del cual se proyectan políticas, estrategias, objetivos, metas y recursos para garantizar la satisfacción de las demandas sociales. Esta percepción ha venido modificándose en Venezuela, específicamente, desde el año 1999 cuando se estructura una nueva Constitución Nacional que propugna un nuevo estilo de concebir la planificación, asociado con el despliegue de procesos democráticos, participativos y de consulta abierta, que permitan garantizar mejores condiciones de vida al pueblo venezolano. Ello tiene dos implicaciones, por un lado, es una actividad que ahora no se circunscribe sólo al espacio institucional, sino que se expande a otros espacios que son llamados a desarrollar procesos de planificación y, por el otro, se amplía la participación de actores, pues no solo se encuentran vinculados actores del ámbito gubernamental, sino que la sociedad y sus distintas organizaciones son convocadas a plantear sus perspectivas para planificar aquellas acciones que redunden en mejores condiciones para el entorno.

Y precisamente la intención del presente documento es explorar cómo el ordenamiento jurídico venezolano ha estructurado la planificación en esos espacios distintos al entorno institucional, específicamente, en el espacio comunal. De modo tal que se revisará el sistema de planificación comunal estructurado en los siguiente instrumentos jurídicos:

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
2. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular
3. Ley Orgánica de los Consejos Comunales
4. Ley Orgánica de las Comunas
5. Ley Orgánica del Poder Popular
6. Ley Orgánica de Contraloría Social
7. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal
8. Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de la Economía Comunal
9. Ley del Consejo Federal de Gobierno
10. Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno
11. Decreto N° 480, publicado en Gaceta Oficial N° 40.280, de fecha 25 de octubre de 2013, que organiza el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales.

El **Artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** hace énfasis en la necesidad de impulsar la planificación, pues se reconoce como una función esencial del Estado llevada a cabo de manera participativa, democrática y de consulta abierta con todos aquellos actores interesados en asuntos nacionales. A raíz de este enunciado constitucional el Estado venezolano ha venido creando un conjunto de instrumentos jurídicos que pretenden desarrollar esta premisa constitucional, enfocados precisamente en los modos a través de los cuales los procesos de planificación se ejecutan de manera participativa. Esta actividad dejó de ser un proceso vinculado únicamente a la administración pública para pasar a ser una actividad en la que toda persona puede participar cuando es iniciativa del Estado o cuando en el espacio comunitario se desean desplegar.

De la diversidad de instrumentos jurídicos creados tiene especial relevancia la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, pues ha sido estructurada para “desarrollar y fortalecer el Poder Popular mediante el establecimiento de los principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del Poder Público y las instancias del Poder Popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar un sistema de planificación, que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad” (Artículo 1).

Del Artículo antes citado se resalta la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Planificación que facilite el logro de los objetivos estratégicos y metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; promover espacios para el ejercicio de la democracia, participativa y protagónica que consoliden el estado comunal y crear vínculos entre diversos actores y sectores para planificar y formular políticas públicas.

Ahora bien, para desarrollar el tema de interés para este trabajo se ha elaborado el Gráfico 1 que muestra el qué, el quiénes y el cómo debe desplegarse la planificación en los espacios comunales. El Gráfico presenta seis (6) aspectos denominados: organización, modalidad del plan, instancia de planificación, aprobación del plan, metodología y financiamiento; que servirán de guía para desarrollar la presente revisión.

Sistema Comunal de Planificación

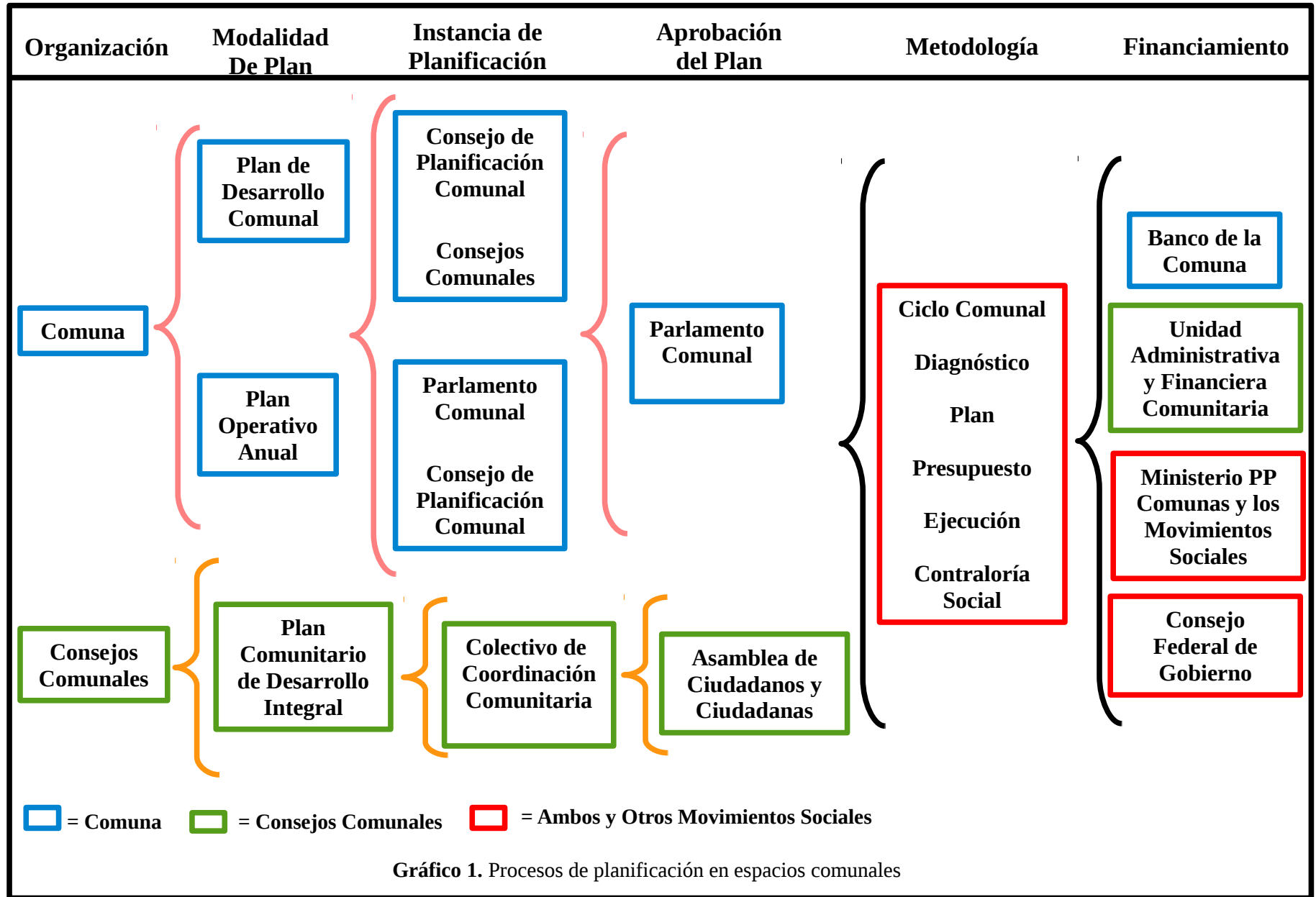


Gráfico 1. Procesos de planificación en espacios comunales

Seguidamente se desarrolla cada uno de los seis (6) aspectos enunciados en el párrafo anterior:

1. **Organización.**

El ordenamiento jurídico vigente contempla dos espacios o formas de organización comunitaria o social, a saber: la Comuna y los Consejos Comunales.

La Comuna se define como el “espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación” (Artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas).

La Comuna tiene como propósito fundamental “la edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social” (Artículo 6 de la Ley Orgánica de las Comunas).

El régimen de funcionamiento y despliegue de la Comuna ha sido estructurado en la Ley Orgánica de las Comunas que tiene por objeto “desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia” (Artículo 1).

Por su parte, los **Consejos Comunales** se define en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

El despliegue y funcionamiento de los Consejos Comunales ha sido estructurado en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales cuya finalidad es “regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al

desarrollo comunitario” (Artículo 1).

2. **Modalidad del Plan.**

A cada una de las organizaciones descritas anteriormente les corresponde ejecutar procesos de planificación que conlleven satisfactoriamente a la formulación de planes que beneficien a la comunidad. En este sentido, corresponde a la **Comuna** formular el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Operativo Anual, y a los **Consejos Comunales** les corresponde elaborar el Plan Comunitario de Desarrollo Integral.

- **Plan de Desarrollo Comunal.**

También llamado Plan Comunal de Desarrollo, se define como “el instrumento de gobierno que permite a las comunas, establecer los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, a través de la intervención planificada y coordinada de las comunidades y sus organizaciones, promoviendo el ejercicio directo del poder, de conformidad con la ley, para la construcción del estado comunal” (Artículo 40 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular).

La Ley Orgánica de las Comunas expone una definición más amplia de dicho Plan, planteándolo de la siguiente manera “en cada Comuna se elaborará un Plan Comunal de Desarrollo, bajo la coordinación del Consejo de Planificación Comunal, en el cual se establecerán los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno, tomando en cuenta los patrones de ocupación del territorio, su cultura, historia, economía y ámbito geográfico. Dicho plan se formulará y ejecutará, a partir de los resultados de la aplicación del diagnóstico participativo, y de lo acordado en el mecanismo del presupuesto participativo, contando para ello con la intervención planificada y coordinada de las comunidades que conforman la Comuna” (Artículo 32).

- **Plan Operativo Anual.**

También llamado Plan Operativo Comunal “es aquel que integra los objetivos, metas, proyectos y acciones anuales formuladas por cada gobierno comunal, a los fines de la concreción de los resultados y metas previstas en el Plan Comunal de Desarrollo. El Plan Operativo Comunal sirve de base y justificación para la obtención de los recursos a ser asignados a la comuna en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal al cual corresponda” (Artículo 73 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular).

Es importante destacar que la Ley Orgánica de las Comunas no hace referencia alguna a este Plan, no obstante puede aplicarse supletoriamente el numeral 1 del Artículo 34 que hace referencia a la finalidad del Consejo de Planificación Comunal y que indica:

1. Servir de instancia de deliberación, discusión y coordinación entre las instancias de participación popular y las comunidades organizadas, con miras a armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos.

Puede interpretarse que al señalar “armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos” incluye al Plan Operativo Anual o Plan Operativo Comunal como uno de los planes que debe formular la Comuna y también porque según la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular corresponde al Consejo de Planificación Comunal formular conjuntamente con el gobierno de la Comuna dicho Plan.

- **Plan Comunitario de Desarrollo Integral**

Conforme al Artículo 4 de la Ley Orgánica de Consejos Comunales el Plan Comunitario de Desarrollo Integral es “el documento técnico que identifica las potencialidades y limitaciones, las prioridades y los proyectos comunitarios que orientarán al logro del desarrollo integral de la comunidad”.

Resulta conveniente mencionar que la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular hace mención en el Artículo 19, referente al Sistema Integrado de Planes, al Plan Comunitario, pero en el articulado que desarrolla cada uno de los planes no hace referencia alguna a este Plan.

3. **Instancia de Planificación.**

Con este aspecto se quiere hacer referencia a las instancias u organizaciones que en el marco de la Comuna y de los Consejos Comunales son los encargados de coordinar y formular los planes descritos en el aparatado anterior.

La formulación del **Plan de Desarrollo Comunal**, vinculado a la Comuna, corresponde al **Consejo de Planificación Comunal** y a los Consejos Comunales (Artículo 41 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular).

El **Consejo de Planificación Comunal** es conforme al Artículo 5 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular el “órgano destinado a la planificación integral dentro del área geográfica y poblacional que comprende a una comuna, teniendo como tarea fundamental la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal y de impulsar la coordinación, así como la participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de dicho plan”.

Esta misma Ley en el Artículo 14 lo define ampliamente en los siguientes términos “órgano encargado de la planificación integral que comprende, al área geográfica y poblacional de una comuna, así como de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la Ley de las Comunas y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública”.

Por su parte la Ley Orgánica de las Comunas en el Artículo 33 lo define como “el órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el sistema nacional de planificación, de conformidad con lo establecido en la ley”. Asimismo este instrumento jurídico le atribuye en el Artículo 34 la siguiente finalidad:

1. Servir de instancia de deliberación, discusión y coordinación entre las instancias de participación popular y las comunidades organizadas, con miras a armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos.
2. Adecuar el Plan de Desarrollo Comunal al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y además planes estratégicos nacionales; al Plan de Desarrollo Regional y a los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor de Desarrollo al que pertenezca la Comuna.
3. Incentivar a los consejos comunales existentes en el ámbito geográfico de la Comuna, al ejercicio del ciclo comunal en todas sus fases.

La formulación del **Plan Operativo Anual** corresponde conforme al Artículo 74 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular al gobierno de la Comuna y a su Consejo de Planificación comunal.

En el espacio organizativo de la Comuna es el **Parlamento Comunal** la máxima autoridad de autogobierno y ello está establecido en el Artículo 21 de la Ley Orgánica de las Comunas de la siguiente manera “el Parlamento Comunal es la máxima instancia del autogobierno en la Comuna; y sus decisiones se expresan mediante la aprobación de normativas para la regulación de la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la Comuna”.

La Ley mencionada plantea algunas atribuciones al Parlamento Comunal entre las que se encuentra aprobar el Plan de Desarrollo Comunal (Artículo 22, numeral 2), pero no hace mención alguna al Plan Operativo Anual, por lo tanto, podría aplicarse supletoriamente lo establecido en el numeral 1 del mismo artículo que refiere “sancionar materias de sus competencias, de acuerdo a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables”, puesto que la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular le otorga la atribución de formular dicho plan.

La formulación del **Plan Comunitario de Desarrollo Integral** corresponde de conformidad con el Artículo 25 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales al **Colectivo de Coordinación Comunitaria** que es “la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal” (Artículo 24 Ley Orgánica de los consejos Comunales).

La Ley mencionada anteriormente atribuye ciertas funciones al Colectivo de Coordinación Comunitaria entre las que se encuentran:

2. Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar.
4. Presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para la formulación de políticas públicas.

7. Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral.

9. Coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socioproductivo comunitario y redes socioproductivas vinculadas al plan comunitario de desarrollo integral.

4. **Aprobación del Plan.**

En este aspecto se presentan aquellas instancias encargadas de la aprobación, ejecución y seguimiento y evaluación de cada uno de los planes descritos en el Aspecto 2.

El **Plan Comunal de Desarrollo** debe ser aprobado por el Parlamento Comunal (Artículo 41 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular), se ejecuta a través de las instancias de autogobierno de la Comuna (Artículo 42 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular) y el seguimiento y evaluación le corresponde al Parlamento de la Comuna, al Consejo de Planificación Comunal, a los consejos comunales, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos y ciudadanas en general (Artículo 43 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular).

El **Plan Operativo Anual** será aprobado por el gobierno de la comuna, previa opinión favorable emitida por el Consejo de Planificación Comunal (Artículo 75 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular), lo ejecutará el gobierno de la comuna (Artículo 76 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular) y el seguimiento y evaluación le corresponde al Consejo de Planificación Comunal y a los Consejos Comunales que conforman la Comuna (Artículo 77 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular).

El **Plan Comunitario de Desarrollo Integral** debe ser aprobado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas a quien corresponde, conforme al Artículo 23 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, entre otras funciones las siguientes:

5. Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad

6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.

10. Designar a los voceros o voceras del consejo comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas.

5. **Metodología.**

En este apartado se aborda la metodología que las organizaciones comunitarias deben utilizar para formular los planes descritos anteriormente de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

El Artículo 15 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular señala que el Consejo Comunal en el marco de las actuaciones inherentes a la planificación participativa, se apoyará en la **metodología del ciclo comunal**, que consiste en la aplicación de las fases de diagnóstico, plan, presupuesto,

ejecución y contraloría social, con el objeto de hacer efectiva la participación popular en la planificación, para responder a las necesidades comunitarias y contribuir al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad.

Asimismo, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales en su Artículo 44 establece que “el ciclo comunal en el marco de las actuaciones de los consejos comunales, es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del poder popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social”.

Y en el Artículo 45 de la misma Ley se hace referencia a la definición de cada una de las cinco fases, en los siguientes términos: “el ciclo comunal está conformado por cinco fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí y son las siguientes:

1. **Diagnóstico:** esta fase caracteriza integralmente a las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.
2. **Plan:** es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.
3. **Presupuesto:** esta fase comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral.
4. **Ejecución:** esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.
5. **Contraloría Social:** esta fase es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo Integral y en general, sobre las acciones realizadas por el consejo comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del consejo comunal.
6. Las fases del ciclo comunal deberán estar avaladas y previamente aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el consejo comunal respectivo.

6. **Financiamiento.**

En este apartado se revisan las instancias a través de las cuales las organizaciones comunales pueden acceder a recursos para desarrollar proyectos y demás acciones.

En el espacio organizativo de **La Comuna** se tiene, conforme a la Ley Orgánica de las Comunas, el **Banco de la Comuna** que tiene como objeto “garantizar la gestión y administración de los recursos financieros y no financieros que le sean asignados, así como los generados o captados mediante sus

operaciones, promoviendo la participación protagónica del pueblo en la construcción del modelo económico socialista, mediante la promoción y apoyo al desarrollo y consolidación de la propiedad social para el fortalecimiento de la soberanía integral del país” (Artículo 40 de la Ley Orgánica de las Comunas).

Esta organización tiene como propósito “gestionar, captar, administrar, transferir, financiar y facilitar los recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables de la Comuna, a fin de impulsar a través de la participación popular, la promoción de proyectos comunales, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Desarrollo Comunal, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan de Desarrollo Regional y lo dispuesto en el decreto de creación de áreas de desarrollo territorial” (Artículo 42 de la Ley Orgánica de las Comunas).

El Banco de la Comuna tiene entre sus funciones las siguientes (Artículo 43 de la Ley Orgánica de las Comunas):

2. Financiar y transferir, previa aprobación por parte del Parlamento Comunal, recursos a proyectos socio-productivos y de inversión social que formen parte del Plan Comunal de Desarrollo, orientados al bienestar social mediante la consolidación del modelo productivo socialista, en aras de alcanzar la suprema felicidad social.

4. Promover la inclusión y activación de las fuerzas productivas de la Comuna para la ejecución de los proyectos a desarrollarse en su ámbito geográfico.

6. Apoyar el intercambio solidario y la moneda comunal.

7. Realizar captación de recursos con la finalidad de otorgar créditos, financiamientos e inversiones, de carácter retornable y no retornable.

En el seno de los **Consejos Comunales** se ha estructurado la **Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria** que es “la instancia del consejo comunal que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital...” (Artículo 30 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

Esta instancia tiene entre sus funciones las siguientes (Artículo 31 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales):

2. Elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados.

3. Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos.

11. Administrar los fondos del consejo comunal con la consideración del colectivo de coordinación comunitaria y la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

12. Elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del consejo comunal.

13. Presentar y gestionar ante el colectivo de coordinación comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Asimismo, resulta importante resaltar la procedencia de los recursos que reciben los Consejos Comunales. De acuerdo al Artículo 47 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales estas organizaciones recibirán de manera directa los siguientes recursos financieros y no financieros:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.

2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).

3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.

4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.

5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la ley.

Los **Recursos Financieros** son aquellos expresados en unidades monetarias propios o asignados, orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos comunitarios establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, se clasifican en:

1. **Recursos Retornables:** son los recursos que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socioproductivos con alcance de desarrollo comunitario que deben ser reintegrados al órgano o ente financiero mediante acuerdos entre las partes.

2. **Recursos No Retornables:** son los recursos financieros para ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario, que tienen características de donación, asignación o adjudicación y no se reintegran al órgano o ente financiero y a la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria (Artículo 48 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales) .

Por su parte, los **Recursos No Financieros** son aquellos que no tienen expresión monetaria y son necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos comunitarios (Artículo 49 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

En torno a la ejecución de los recursos la Ley Orgánica de los Consejos Comunales sostiene en el Artículo 50 que “Los recursos aprobados y transferidos para los Consejos Comunales serán destinados a la ejecución de políticas, programas y proyectos comunitarios contemplados en el Plan Comunitario

de Desarrollo Integral y deberán ser manejados de manera eficiente y eficaz para lograr la transformación integral de la comunidad. Los recursos aprobados por los órganos o entes del Poder Público para un determinado proyecto no podrán ser utilizados para fines distintos a los aprobados y destinados inicialmente, salvo que sea debidamente autorizado por el órgano o ente del Poder Público que otorgó los recursos, para lo cual el consejo comunal deberá motivar el carácter excepcional de la solicitud de cambio del objeto del proyecto, acompañada de los soportes respectivos, previo debate y aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”.

En el caso de las Comunas la Ley que las regula no hace mención alguna a la procedencia de los recursos para su desenvolvimiento, no obstante, se podría asumir que la intención del legislador ha sido desarrollar este tema en el Reglamento de dicha Ley, así como lo considero con otros temas.

Además de las instancias que se han estructurado en el seno de la Comuna y de los Consejos Comunales, el Estado ha creado otras organizaciones cuya función principal es apoyar el despliegue de las organizaciones sociales, tal es el caso del **Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales**, y el **Consejo Federal de Gobierno**.

El **Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales**, llamado anteriormente Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, recibe esta nueva denominación mediante Decreto N° 480, publicado en Gaceta Oficial N° 40.280 de fecha 25 de octubre de 2013. Dicho Decreto le asigna las siguientes competencias:

1. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de actividades del Ejecutivo Nacional en materia de participación ciudadana en el ámbito de las Comunas y los Movimientos Sociales.
2. La realización del análisis de la gestión de la economía comunal y de los Movimientos Sociales en el país y la formulación de las recomendaciones a los órganos y entes competentes.
3. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y la realización de actividades del Ejecutivo Nacional en lo atinente a las normas operativas e instrumentos de promoción, autogestión y cogestión en el marco de la economía del Estado, que armonice la acción de los entes involucrados en tal política sectorial, y el uso eficiente de los recursos destinados al financiamiento correspondiente.
4. Participar en la elaboración de los planes y programas tendentes al desarrollo de la economía participativa en todas sus expresiones.
5. Definir los mecanismos para la participación del sector público y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el desarrollo de la economía comunal y de los Movimientos Sociales. En este sentido, servirá de enlace entre los entes involucrados y las iniciativas populares cuando las circunstancias así lo requieran.
6. Impulsar el desarrollo del sistema microfinanciero en actividades tendentes al desarrollo de la economía comunal y los Movimientos Sociales.

7. Propender al desarrollo de las actividades de comercialización y explotación en todos los sectores vinculados a la economía comunal y Movimientos Sociales, con especial énfasis en el sector rural.
8. Definir las políticas para los programas de capacitación en áreas determinantes para el desarrollo de la economía comunal y del los movimientos sociales, en especial, la adquisición de conocimientos técnicos para el procesamiento, transformación y colocación en el mercado de la materia prima.
9. Establecer las políticas para el fomento de la economía comunal y los Movimientos Sociales, estimulando el protagonismo de las comunas, de los Consejos Comunales, Cooperativas, Cajas de Ahorro, empresas, familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo bajo el régimen de propiedad colectiva, sustentada a la iniciativa popular.
10. La regulación, formulación y seguimiento de las políticas, la planificación estratégica y realización de actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, ejecución y control y articulación de las actividades tendentes a la progresiva cogestión de responsabilidades sociales desde el estado hacia las comunidades o grupos organizados; así como, la generación de los espacios de la participación protagónica en los asuntos públicos mediante el impulso a la iniciativa popular y otros mecanismos de participación protagónica.
11. Promover, la elaboración de planes, programas y proyectos participativos y de base a ejecutarse en todos los ámbitos de la vida social nacional.
12. Diseñar, estructurar y coordinar la formación en las comunidades urbanas y rurales en materia de medios de participación popular y gerencia pública local.
13. Formular y promover políticas de incentivo y fortalecimiento a los movimientos populares que se organicen en los espacios locales.
14. Definir y establecer los parámetros para impulsar la organización del voluntario social que apoye a los órganos y entes de la Administración Pública; en el cumplimiento de sus fines.
15. Fomentar la organización de las comunas, los Consejos Comunales, asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos.
16. Diseñar e instrumentar mecanismos de enlace entre los ciudadanos y la Administración Públicas, con los estados y municipios, y las demás expresiones del gobierno local, en aras de generar espacios de cogestión administrativa, y promover el control social de las políticas públicas.
17. Proponer, gestionar y hacer seguimiento, sobre la base de las propuestas generadas de la participación activa y protagónica de la comunidad organizada, en las mejoras de las condiciones básicas e inmediatas de habitabilidad y convivencia de los sectores populares.

18. Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos orientados a coadyuvar con los municipios en incremento de su capacidad de gestión en lo concerniente a la prestación de sus servicios públicos, a partir del diseño de los modelos de gestión compartida que redunden en la obtención de una mayor calidad de vida para las comunidades.
19. Evaluar, supervisar y controlar los entes adscritos estableciendo las políticas y mecanismos de coordinación que sean necesarios.
20. Establecer las políticas, directrices y mecanismos para la coordinación de las acciones de los entes que le están adscritos. En este sentido, formulara las políticas sectoriales de asignación de recursos; así como, controles de gestión y recuperación de los créditos otorgados.
21. Las demás que le atribuyan las leyes y otros actos normativos.

Y precisamente respondiendo a ésta última competencia, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales en el Artículo 57 le asigna a este Ministerio, entre otras atribuciones, la siguiente:

11. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables.

El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales despliega estas competencias con el apoyo de varios entes adscritos, entre los que se encuentran: Banco del Pueblo Soberano C.A., Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL), Fundación Centro de Estudios sobre el Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (FUNDACREDESA), Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), Fundación Misión Che Guevara, Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) y el Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC).

Dado el interés que motiva la presente revisión sólo se hará referencia a tres (03) entes adscritos al Ministerio, a saber: Banco del Pueblo Soberano, Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL) y el Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC).

El **Banco del Pueblo Soberano** es un ente encargado de luchar contra la pobreza al facilitar el acceso a servicios financieros y no financieros, de forma rápida y oportuna, al poder popular a través de las comunidades organizadas, las empresas familiares, las personas naturales, las cooperativas y cualesquiera otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, que desarrollen o tengan iniciativas para desarrollar una actividad económica, a objeto de integrarlas en la creación de un nuevo modelo económico, basado en los principios de participación ciudadana, justicia social, democracia, eficiencia, productividad y, por supuesto, el socialismo (<http://www.bancodelpueblo.gob.ve>).

La **Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL)** tiene por objeto “coadyuvar en la promoción de la organización, expansión y consolidación de los Consejos Comunales y del Poder Comunal; asegurando la más amplia participación de las comunidades en la gestión de las políticas públicas, para la satisfacción de sus necesidades, aspiraciones colectivas, desarrollo y mejoramiento integral de su hábitat” (Artículo 2 del

Decreto N° 6.342, publicado en la Gaceta Oficial N° 38.997 de fecha 19 de agosto de 2008).

Su misión es “Junto al pueblo organizado, y en una relación de iguales, promover y contribuir a la consolidación del Poder Popular a través de la constitución, conformación y organización de las instancias del Poder Popular, comunas, consejos comunales, organizaciones sociales, unidades socioproductivas, como entidades de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y democracia protagónica, que permita al pueblo organizado la gestión directa de políticas públicas, hacia la consolidación del Estado Comunal y la construcción del socialismo bolivariano” (www.fundacomunal.gob.ve).

Al **Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC)** le corresponde “el manejo financiero de los recursos asignados a los Consejos Comunales, hasta la entrega de los mismos. En tal sentido, tendrá por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, propuesto por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros” (Artículo 4 del Decreto 5.894, publicado en Gaceta Oficial N° 38.878 de fecha 26 de febrero de 2008).

Le corresponde al SAFONACC ejecutar las siguientes funciones (Artículo 5 del Decreto 5.894, publicado en Gaceta Oficial N° 38.878 de fecha 26 de febrero de 2008):

1. Administrar los recursos asignados a los Consejos Comunales hasta el momento de su entrega.
2. Administrar el producto del manejo financiero de los recursos en poder del Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales.
3. Realiza la entrega directa de los recursos asignados a los Consejos Comunales.
4. Las demás que le atribuyan otras disposiciones legales o reglamentarias.

El **Consejo Federal de Gobierno** es, conforme a la Ley que lo regula, la instancia encargada de “establecer los lineamientos que orientarán los procesos de planificación y coordinación en la ordenación territorial y de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del poder popular” (Artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno).

En cuanto a los procesos de planificación atribuidos al Consejo Federal de Gobierno están destinados a “establecer los objetivos de los entes descentralizados territorialmente y a las organizaciones populares de base, a los fines de obtener el desarrollo socio territorial equilibrado, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y, a apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las comunidades” (Artículo 4 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno).

Asimismo, el Consejo Federal de Gobierno cuenta con el **Fondo de Compensación Interterritorial**, organismo destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y la realización de obras y servicios esenciales en las regiones

y comunidades de menor desarrollo relativo (Artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno).

Los ingresos del Fondo de Compensación Interterritorial están constituidos conforme al Artículo 35 del Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno por:

- a. Los aportes que le suministre el Poder Ejecutivo Nacional;
- b. Los recursos que le asignen las entidades político- territoriales;
- c. Los demás ingresos que obtenga por su propia gestión o administración o que reciba de las donaciones de cualquier naturaleza que le sean efectuadas.
- d. Los provenientes de las asignaciones establecidas en la Ley de Asignaciones Económicas especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos y por otras leyes.
- e. Los recursos provenientes del quince por ciento (15%) del Impuesto al Valor Agregado recaudado anualmente.

El Consejo Federal de Gobierno decide anualmente sobre la asignación de recursos al Fondo de Compensación Interterritorial (Artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno). Los estados, los municipios, las Autoridades de las Regiones Federales de Desarrollo, las organizaciones de base del Poder Popular y todo ente u órgano financiado, deberán rendir cuenta al Consejo Federal de Gobierno del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial (Artículo 25 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno).

Cuando se trata del otorgamiento de recursos a las organizaciones de base del Poder Popular se evaluarán los proyectos que conformarán el plan comunal, así como sus modificaciones. La forma y oportunidad de los desembolsos de los recursos financieros, dependerá igualmente del área de inversión de los proyectos y los cronogramas de ejecución presentados por dichas organizaciones (Artículo 40 del Reglamento de la Ley del Consejo Federal de Gobierno).

Otras Consideraciones.

Además de los instrumentos jurídicos citados en los puntos anteriores se realizó la revisión de otras leyes que se presentan de manera resumida en lo que sigue:

La **Ley Orgánica del Poder Popular** que se ha concebido con el objeto de “desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” (Artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Popular).

En esta Ley se define el **Poder Popular** como el “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal” (Artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Popular).

En torno a los procesos de planificación de políticas públicas refiere que se trata de “un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza” (Artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Popular).

Asimismo, hace referencia a los procesos de planificación y coordinación nacional en los siguientes términos “El Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular, planificará, articulará y coordinará acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria” (Artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Popular).

La **Ley Orgánica de Contraloría Social** ha sido creada para “desarrollar y fortalecer el Poder Popular, mediante el establecimiento de las normas, mecanismos y condiciones para la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales” (Artículo 1 de la Ley Orgánica de Contraloría Social).

De igual manera, este instrumento jurídico define la **Contraloría Social**, fundamentada en el principio constitucional de la corresponsabilidad, como “una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales” (Artículo 2 de la Ley Orgánica de Contraloría Social).

La **Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal** se creó para “desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del Sistema Económico Comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, para satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa” (Artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal).

Esta Ley también hace referencia a los procesos de planificación, específicamente cuando se refiere a los procesos de gestión productiva que consiste, en el marco de las actuaciones de las organizaciones

socioproductivas, “en un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa, que responda a las necesidades colectivas y contribuya al desarrollo de las potencialidades y capacidades de las comunidades. Se concreta como una expresión del Ciclo Comunal, dirigida a la formulación, ejecución y control del Plan de Desarrollo de la instancia de agregación comunal a que corresponda” (Artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal).

Las organizaciones socioproductivas tendrá, entre otras, una Unidad de Gestión Productiva que tendrá entre sus funciones (Artículo 28 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal):

1. Garantizar la planificación productiva de la organización, de acuerdo al respectivo Plan de Gestión.
2. Ejecutar el desarrollo del ciclo productivo bajo principios socialistas de equilibrio ecológico.

Cuando se refiere al ciclo comunal o ciclo comunal productivo se trata de las cinco fases abordadas anteriormente en el apartado referido a la **Metodología** que usan las organizaciones sociales para la formulación de los planes que les compete, y que se complementan e interrelacionan entre sí. Estas fases deberán estar avaladas y previamente aprobadas por la respectiva instancia del Poder Popular, en articulación con los integrantes de la organización socioproductiva (Artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal).