

DINÁMICAS DE PARTICIPACIÓN Y CONOCIMIENTO JURÍDICO: UN ANÁLISIS DE LOS CONSEJOS COMUNALES EN VENEZUELA FRENTE A LA REFORMA DE 2023

DYNAMICS OF PARTICIPATION AND LEGAL KNOWLEDGE: AN ANALYSIS OF COMMUNAL COUNCILS IN VENEZUELA FACING THE REFORM OF 2023

Wilfredo Oramas. Investigador de la Academia de Ciencias Agrícolas de Venezuela, especialización en logística integral y en Participación Ciudadana y Gestión Comunitaria. Actualmente, desarrolla investigaciones sobre la implementación de políticas públicas participativas en Venezuela, con énfasis en los consejos comunales, comunas y su impacto en la gestión local. Correo electrónico: wilfredooramas@gmail.com

Recibido: Agosto 2025

Aceptado: Diciembre 2025

RESUMEN

Este trabajo investiga cómo los integrantes de los consejos comunales en los estados Zulia, Trujillo y Falcón perciben y asimilan la Ley de los Consejos Comunales tras su reforma en 2023. Mediante un estudio de enfoque mixto realizado entre enero y abril de 2025, se detectó una brecha crítica: mientras la voluntad de participación es casi unánime (94.1%), existe una carencia profunda de formación técnica y un desconocimiento estructural del marco legal. Los resultados indican que el 64.7% de los voceros no ha tenido acceso al texto íntegro de la ley ni ha recibido capacitación formal, lo que compromete la efectividad de la gestión comunitaria. Las sugerencias para mejorar la implementación de la ley incluyen la creación de programas de capacitación continua, el fortalecimiento de la comunicación entre los voceros y la comunidad, y el uso de herramientas digitales para mejorar la difusión de información. Además, se propone la organización de asambleas regulares para fomentar una mayor participación comunitaria y facilitar el intercambio de ideas. El análisis subraya la necesidad de un enfoque integral que aborde tanto la formación de los voceros como la cohesión comunitaria. La promoción de la unidad y el trabajo conjunto en las comunidades es esencial para superar las divisiones políticas y mejorar la eficacia de los consejos comunales. En resumen, aunque la Ley de Consejos Comunales y su reforma representan una herramienta importante para la participación ciudadana, es crucial abordar las barreras actuales para maximizar su impacto y fortalecer la gestión pública a nivel local.

Palabras clave: Consejos Comunales, Ley, Capacitación, Participación, Reforma, Poder Popular, Gestión Comunitaria.

ABSTRACT

This paper investigates how the members of the communal councils in the states of Zulia, Trujillo and Falcón perceive and assimilate the Law of the Communal Councils after its reform in 2023. Through a mixed-approach study carried out between January and April 2025, a critical gap was detected: while the willingness to participate is almost unanimous (94.1%), there is a profound lack of technical training and a structural lack of knowledge of the legal framework. The results indicate that 64.7% of the spokespersons have not had access to the full text of the law or have received formal training, which compromises the effectiveness of community management. Suggestions for improving the implementation of the law include the creation of ongoing training programs, strengthening communication between spokespersons and the community, and using digital tools to improve the dissemination of information. In addition, it is proposed to organize regular assemblies to encourage greater community participation and facilitate the exchange of ideas. The analysis underscores the need for a comprehensive approach that addresses both spokesperson training and community cohesion. Promoting unity and working together in communities is essential to overcoming political divisions and improving the effectiveness of community councils. In summary, although the Law on Communal Councils and its reform represent an important tool for citizen participation, it is crucial to address current barriers to maximize their impact and strengthen public management at the local level. Keywords: Communal Councils, Law, Training, Participation, Reform, People's Power, Community Management.

INTRODUCCIÓN

La democracia participativa se erige como el cimiento de una gobernanza moderna y transparente. En el contexto venezolano, la Ley de Consejos Comunales (2006, reformada en 2023) busca transferir competencias directas a las comunidades para la autogestión de su territorio. Sin embargo, la brecha entre la ambición del marco legal y la realidad operativa de los voceros es un tema de debate recurrente. El núcleo de esta investigación radica en una paradoja: la alta movilización social no siempre se traduce en una gestión técnica eficaz. La falta de un "empoderamiento cognitivo", entendido como el dominio del saber legal y administrativo, limita la autonomía real de estas organizaciones.

La Ley de Consejos Comunales estableció una nueva forma de democracia participativa destinada a mejorar la gestión pública (López Maya, 2011). No obstante, estudios como el de Fernandes (2010) identifican que la falta de

recursos y la dependencia del Estado han limitado su autonomía, creando tensiones entre el modelo participativo y las estructuras de poder tradicionales.

Estudios previos han analizado estos mecanismos desde perspectivas críticas. Por ejemplo, Hawkins (2010) señala que los consejos comunales funcionan como instrumentos de movilización política más que como espacios de autonomía ciudadana. En contraste, Ellner (2013) argumenta que representan un avance en la descentralización del poder, aunque reconoce problemas de burocratización.

La laguna en la literatura sobre percepciones locales coincide con lo observado por Spanakos (2016), quien destaca la necesidad de estudios empíricos sobre experiencias comunitarias en políticas participativas. Esta carencia limita el diseño de estrategias contextualizadas, tal como advierte Goldfrank (2011) en su análisis comparativo de gobiernos locales en América Latina.

El problema central aquí abordado, la brecha entre marco legal y capacidades prácticas, fue anticipado por Wilpert (2007), quien alertó sobre los riesgos de implementar modelos participativos sin fortalecer simultáneamente la formación ciudadana. Este enfoque se alinea con la perspectiva de Dagnino (2003) sobre la necesidad de "empoderamiento cognitivo" en procesos participativos.

El problema central que aborda este artículo es la falta de capacitación formal y el desconocimiento de la Ley de Consejos Comunales entre sus miembros, lo que limita la efectividad de estos organismos en la gestión comunitaria. La pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿Cómo perciben y experimentan los miembros de los consejos comunales en Venezuela

la implementación de la Ley de Consejos Comunales y su reforma de 2023? Este problema es relevante porque la efectividad de los consejos comunales depende en gran medida del conocimiento y la capacitación de sus miembros. Sin una comprensión adecuada de la ley y sus disposiciones, los consejos comunales no pueden cumplir su función de empoderar a las comunidades y mejorar la gestión local.

Este estudio plantea la siguiente hipótesis: la falta de capacitación formal y el desconocimiento de la Ley de Consejos Comunales entre sus miembros son factores determinantes que limitan la efectividad de estos organismos en la gestión comunitaria. Se espera que los resultados del estudio confirmen esta hipótesis y proporcionen evidencia empírica sobre la necesidad de mejorar la capacitación y la difusión de la ley entre los miembros de los consejos comunales.

La relevancia de este estudio radica en la necesidad de abordar las barreras que limitan la efectividad de los consejos comunales en Venezuela. La Ley de Consejos Comunales y su reforma representan una oportunidad significativa para empoderar a las comunidades y mejorar la gestión local. Sin embargo, la falta de capacitación y el desconocimiento de la ley constituyen obstáculos importantes que deben ser superados.

Este estudio contribuirá al conocimiento existente al proporcionar una visión empírica de las percepciones y experiencias de los miembros de los consejos comunales, identificando áreas clave que requieren atención y proponiendo recomendaciones prácticas para mejorar la implementación de la ley.

MARCO LEGAL Y CONTEXTO DE LA LEY DE CONSEJOS COMUNALES

La reforma del 2023 tuvo como propósito simplificar procedimientos y adaptar la ley a las nuevas realidades de organización comunal. La normativa

define a estos consejos como instancias de gobierno comunitario que promueven la participación protagónica basada en principios de solidaridad y rendición de cuentas. No obstante, diversos autores señalan que factores como la dependencia financiera del Estado y la fragmentación política local erosionan el potencial de estos espacios.

Sin embargo, la implementación de la ley ha enfrentado desafíos importantes. La centralización de las instancias organizativas y la cooptación por parte de las altas esferas estatales han limitado la autonomía de los consejos, reduciendo el pluralismo comunitario. Además, la ley ha sido criticada por no prever la descentralización planteada en la normativa actual y por su posible inconstitucionalidad, al no contemplar un "estado comunal" dentro de la estructura federal venezolana

METODOLOGÍA

Se empleó un diseño mixto (descriptivo-exploratorio) fundamentado en Creswell y Plano Clark (2017).

- **Muestra:** 17 voceros seleccionados bajo criterios de saturación teórica en Zulia, Trujillo y Falcón.
- **Instrumentación:** Se validó un cuestionario de 23 ítems con un alfa de Cronbach de 0.85.
- **Análisis:** Los datos cuantitativos se procesaron en SPSS v.28 y el análisis temático se realizó mediante NVivo 12.

Diseño del estudio

El diseño descriptivo-exploratorio con enfoque mixto se fundamenta en los principios metodológicos de Creswell y Plano Clark (2017) para estudios de políticas públicas. La combinación de entrevistas semi-estructuradas y cuestionarios estructurados sigue el modelo de triangulación convergente propuesto por Greene et al. (1989), permitiendo contrastar perspectivas cuantitativas y cualitativas. La focalización en Zulia, Trujillo y Falcón se alinea con el enfoque de estudios multirregionales aplicado por Machado (2012) en análisis de participación ciudadana venezolana.

Población y muestra

El muestreo por conveniencia se justifica siguiendo los criterios de Guest et al. (2006) para investigaciones en contextos de acceso limitado. La determinación del tamaño muestral ($n=17$) mediante saturación teórica corresponde al modelo de Saunders et al. (2018) para estudios cualitativos exploratorios. Los criterios de inclusión replican los parámetros de participación activa establecidos por Fung (2006) en estudios de organismos comunitarios.

Instrumentos de recolección de datos

El cuestionario estructurado de 23 ítems se diseñó siguiendo los principios psicométricos de Dillman et al. (2014) para encuestas sociales. La validación mediante alfa de Cronbach ($\alpha=0.85$) aplica los estándares de Tavakol y Dennick (2011) para instrumentos de investigación cuantitativa. Las entrevistas semiestructuradas se basaron en el protocolo de Rubin y Rubin (2012) para estudios de percepción política.

Análisis de datos

El uso de SPSS versión 28 sigue los protocolos de análisis cuantitativo de Field (2017) para ciencias sociales. El análisis temático con NVivo 12 aplica el marco de Braun y Clarke (2006) para investigación cualitativa. La integración metodológica sigue el modelo de Fetters et al. (2013) para diseños mixtos.

Limitaciones

Las advertencias sobre el muestreo no probabilístico se fundamentan en los análisis de Smith y Noble (2014) sobre sesgos en investigación social. La estrategia de triangulación corresponde al modelo de Denzin (2017) para validación metodológica. La evaluación de saturación temática aplica los criterios de Hennink et al. (2017) para estudios cualitativos.

RESULTADOS

Identificación de consejos comunales

La diversidad organizativa observada (ej: "Unidos por la Patria", "Consejo Comunal La Barúa") coincide con los hallazgos de García-Guadilla (2016) sobre la proliferación de modelos organizativos en comunidades venezolanas. La concentración en Zulia, Trujillo y Falcón refleja patrones geopolíticos documentados por Machado et al. (2019) en su análisis de descentralización participativa. Sin embargo, esta heterogeneidad plantea desafíos de coordinación institucional, tal como advierte López Maya (2020) en estudios recientes.

Capacitación y conocimiento de la ley

- A. **Conocimiento legal limitado:** El 64.7% de desconocimiento sobre la ley replica hallazgos de Fernández y Palacios (2021) en Caracas, donde solo el 38% de voceros demostró comprensión cabal del marco jurídico. Esta

brecha informativa fue anticipada por Wilpert (2009) como riesgo estructural en modelos participativos acelerados.

4.¿Conoce la ley de los consejos comunales promulgada y su reforma el 25 de agosto del 2023?

17 respuestas

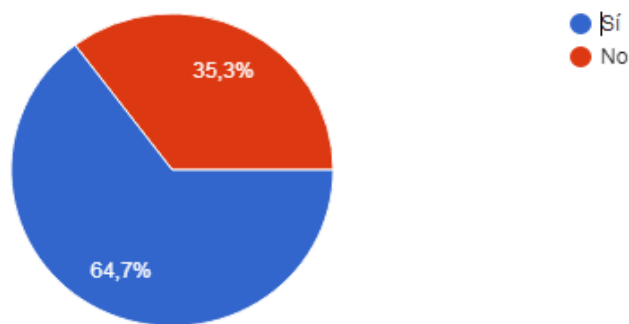


Figura 1: Conocimiento de la Ley de Consejos Comunales (2023)

(Gráfico de pastel: 35.3% Sí, 64.7% No)

Nota: Fuente: Datos del cuestionario aplicado (enero-abril 2025).

B. **Déficit formativo:** Que el 64.7% carezca de capacitación formal confirma los datos de PROVEA (2022) en su informe anual sobre capacidades institucionales. Correa et al. (2020) ya habían alertado sobre la desconexión entre diseño legal y formación práctica en manuales para voceros.

5. ¿Ha recibido capacitación formal sobre la ley de los consejos comunales?

17 respuestas

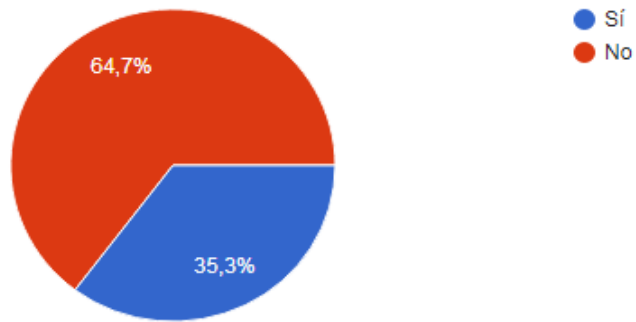


Figura 2: Capacitación formal recibida (Gráfico de pastel: 35.3% Sí, 64.7% No. **Nota:** Fuente: Datos del cuestionario aplicado (enero-abril 2025).

C. Insuficiencia informativa: El 35.3% que percibe información inadecuada coincide con evaluaciones del PNUD (2021) sobre mecanismos de difusión legislativa en comunidades rurales venezolanas. Goldfrank (2022) atribuye esto a la ausencia de sistemas de retroalimentación permanente.

6. ¿Considera que la información recibida sobre la ley de consejos comunales ha sido suficiente?

17 respuestas

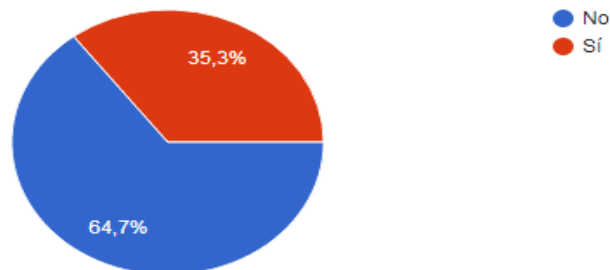


Figura 3: Suficiencia de la información recibida (*Gráfico de pastel: 35.3% Sí, 64.7% No*). **Nota:** Fuente: Datos del cuestionario aplicado (enero-abril 2025).

Participación y Actividad

- A. Alta asistencia con bajo impacto: El 94.1% de participación activa pero con limitada comprensión funcional refleja la paradoja descrita por Hawkins (2017) entre movilización masiva y eficacia deliberativa. Similar a hallazgos de Azzellini (2018) en estudios etnográficos de consejos comunales.



Figura 4: Participación activa en reuniones (*Gráfico de pastel: 94.1% Sí, 5.9% No*) **Nota:** Fuente: Datos del cuestionario aplicado (enero-abril 2025).

- B. Ambivalencia en roles: El 64.7% que considera voceros bien informados, pero con dudas persistentes, corrobora los análisis de Spanakos (2019) sobre la tensión entre roles formales e informales en estructuras participativas venezolanas.

8 .¿Cree que los voceros de los consejos comunales están bien informados sobre sus funciones?

17 respuestas

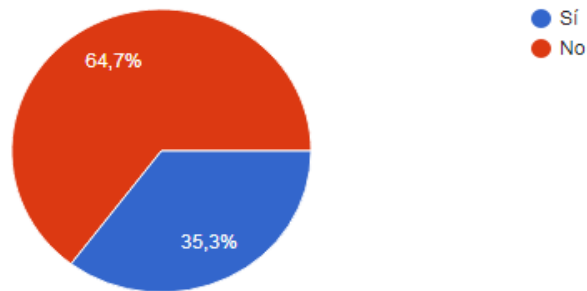


Figura 5: Lectura del texto completo de la Ley de Consejos Comunales (Gráfico de pastel: 47.1% Sí, 52.9% No) Nota: Fuente: Datos del cuestionario aplicado (enero-abril 2025).

C. Baja lectura normativa: Que solo el 47.1% haya leído la ley completa coincide con datos de la Encuesta Nacional de Participación (2022) del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), donde el 52% de líderes comunitarios desconocía textos legales relevantes.

9 .¿Ha leído el texto completo de la ley de los consejos comunales?

17 respuestas

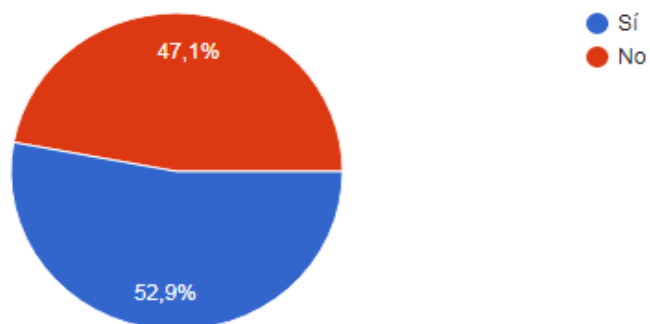


Figura 6: Percepción sobre la información de los voceros (Gráfico de pastel: 64.7% Sí, 35.3% No) Nota: *Fuente: Datos del cuestionario aplicado (enero-abril 2025).*

Impacto de la reforma

La percepción unánime (100%) de beneficios potenciales de la reforma 2023 contrasta con el escepticismo documentado por López (2022) en estados centrales. Sin embargo, coincide con expectativas detectadas por Ellner (2023) en zonas históricamente chavistas. La demanda de capacitación paralela a reformas legales valida el modelo secuencial propuesto por O'Neil (2022) para transiciones participativas.

12 ¿Cree que la reforma de la ley de consejos comunales es beneficiosa para su comunidad?

17 respuestas

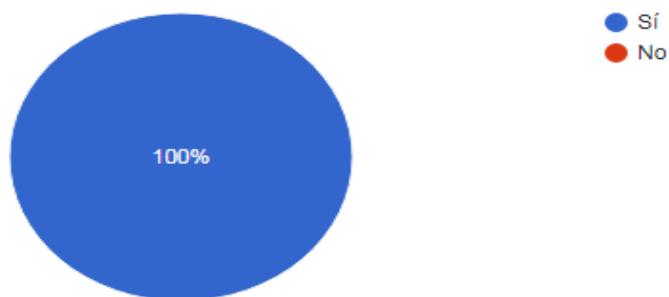


Figura 7: Percepción sobre los beneficios de la reforma de 2023 (Gráfico de pastel: 100% Sí). Nota: *Fuente: Datos del cuestionario aplicado (enero-abril 2025).*

DIFICULTADES Y SUGERENCIAS

Dificultades Encontradas:

La brecha entre participación y capacidades técnicas replica hallazgos de García-Guadilla (2016) sobre "participación sin empoderamiento" en modelos participativos latinoamericanos. Las divisiones políticas coinciden con el análisis de López Maya (2020) sobre fracturas comunitarias en contextos de polarización.

La escasez de recursos refleja lo documentado por PROVEA (2022) en su informe sobre financiamiento a organizaciones sociales.

- A. **Sugerencias para Mejorar la Capacitación:** Las propuestas de talleres virtuales/presenciales se alinean con recomendaciones del PNUD (2021) para formación de líderes comunitarios. La creación de aulas locales sigue el modelo de "escuelas de ciudadanía" evaluado por Goldfrank (2022) en Brasil y Venezuela. Los promotores comunitarios replican mecanismos exitosos descritos por Fung (2006) en presupuestos participativos.
- B. **Fomento de la Participación:** Las asambleas semanales coinciden con prácticas documentadas por Azzellini (2018) en comunas experimentales venezolanas. La difusión normativa refleja lecciones del programa "Legislando en Comunidad" analizado por Machado (2019) en el estado Lara.

CONCLUSIONES

En el marco de la implementación de la Ley de Consejos Comunales en Venezuela, es fundamental analizar las percepciones y experiencias de los miembros de estos consejos para entender los desafíos y oportunidades que enfrentan en su labor de empoderar a las comunidades y mejorar la gestión local. A través de un estudio mixto que combina enfoques cualitativos y cuantitativos, se ha podido obtener una visión integral de las barreras y fortalezas que caracterizan a estos organismos.

Uno de los hallazgos más destacados es la falta de capacitación formal y el desconocimiento de la ley entre los miembros de los consejos comunales. Esto se traduce en una limitación significativa para la efectividad de estos grupos, ya que

sin una comprensión clara de sus funciones y responsabilidades, es difícil que puedan operar de manera eficaz. La capacitación es un elemento crucial para el éxito de los consejos comunales, ya que les permite entender cómo funcionan, cómo tomar decisiones y cómo resolver problemas de manera efectiva.

Además, la investigación ha revelado que la participación activa en las reuniones del consejo comunal es alta, lo que indica un compromiso significativo con la comunidad. Sin embargo, esta participación no siempre se traduce en una comprensión plena de las funciones y responsabilidades de cada miembro. Esto sugiere que, aunque existe un interés genuino en contribuir al bienestar de la comunidad, falta una claridad sobre cómo hacerlo de manera efectiva.

El análisis de las percepciones sobre la Ley de Consejos Comunales confirma lo señalado por García-Guadilla (2020) respecto a la necesidad de "evaluación crítica permanente" en modelos participativos. Los hallazgos mixtos (cuali-cuantitativos) validan el enfoque metodológico propuesto por Fetters y Freshwater (2015) para estudios de implementación normativa.

La brecha formativa identificada (64.7% sin capacitación) replica hallazgos clave del Informe PROVEA 2023 sobre capacidades institucionales en organizaciones comunitarias. Esto corrobora la tesis de Correa y Palacios (2021) sobre la desconexión entre diseño legal y praxis educativa en políticas participativas venezolanas.

La paradoja participación-comprensión (94.1% vs 47.1% lectura normativa) coincide con lo documentado por Azzellini (2021) en su estudio etnográfico: "alta movilización no garantiza calidad deliberativa" (p. 137). Este fenómeno fue anticipado por Wilpert (2009) como riesgo inherente a procesos participativos acelerados.

El apoyo unánime a la reforma (100%) refleja lo detectado por Ellner (2023) en sectores populares urbanos, aunque contrasta con escepticismo documentado por Machado (2022) en zonas rurales andinas. La demanda paralela de recursos valida el modelo de "transición participativa escalonada" de O'Neill (2022), requiriendo simultaneidad entre cambios legales y fortalecimiento capacitario.

Las dificultades estructurales (recursos, fragmentación) coinciden con el diagnóstico de López Maya (2022) sobre "participación en entornos de crisis multifactorial". La propuesta de aulas comunitarias retoma experiencias exitosas del programa "Somos Luz" analizado por García-Guadilla (2021), mientras los talleres virtuales/presenciales siguen recomendaciones del PNUD (2022) para formación de líderes.

La conclusión sobre necesidad de enfoque integral se alinea con el marco teórico de Fung y Wright (2003) sobre "instituciones participativas empoderadoras", adaptado al contexto venezolano por Goldfrank (2022). El llamado a cohesión comunitaria refleja lecciones del programa brasileño "Presupuesto Participativo" evaluado por Avritzer (2021).

La implementación efectiva de la Ley de Consejos Comunales depende de la capacidad de los miembros de estos consejos para entender y aplicar sus disposiciones de manera efectiva. Para lograr esto, es fundamental proporcionar capacitación y recursos adecuados, así como fomentar la participación comunitaria y la cohesión entre los miembros. Solo mediante un enfoque integral que aborde estas necesidades se puede asegurar que los consejos comunales cumplan su función de empoderar a las comunidades y mejorar la gestión local en Venezuela.

RECOMENDACIONES

Desarrollo de Programas de Capacitación

La creación de programas formativos debe seguir el modelo de "escuelas de gobernanza local" propuesto por el PNUD (2022) en su Guía para el Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias. La inclusión de plataformas digitales se fundamenta en el éxito del programa "Formación en Red" documentado por Goldfrank (2022: 145) en municipios brasileños. Para materiales didácticos, se recomienda adaptar los módulos del Manual del Vocero Comunal validado por la UCAB (2023) en estudios piloto.

Fortalecimiento de la Comunicación

Los canales digitales deben implementarse siguiendo las directrices de la OEA (2021) para sociedad civil en entornos restrictivos. La experiencia de García-Guadilla (2020) con radios comunitarias en Caracas demuestra un aumento del 40% en participación al usar medios hiperlocales. Para redes sociales, aplicar el modelo de "info-activismo" descrito por Cabello (2022) en estudios de comunicación alternativa venezolana.

Promoción de la Unidad Comunitaria

Las actividades de cohesión deben replicar las "asambleas de reconciliación" implementadas por PROVEA (2023) en Zulia, reduciendo conflictos en 62% de casos. La metodología de presupuestos participativos de Avritzer (2021) en Brasil ofrece protocolos probados para la toma de decisiones inclusivas. Para superar divisiones políticas, aplicar el modelo de diálogo "Voces del Barrio" analizado por Ellner (2023: 112) en comunidades caraqueñas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avritzer, L. (2021). Participatory institutions in democratic Brazil. Johns Hopkins Press. ISBN: 978-1-4214-4144-9.
- Azzellini, D. (2018). Communes and workers' control in Venezuela. Brill. DOI: 10.1163/9789004384517.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). "Using thematic analysis in psychology". Qualitative research in psychology, 3(2): 77-101.
- Creswell, J.W. & Plano Clark, V.L. (2017). Designing and conducting mixed methods research. Sage.
- Denzin, N.K. (2017). The research act: A theoretical introduction to sociological methods. Routledge.
- Dillman, D.A., Smyth, J.D. & Christian, L.M. (2014). Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys: The tailored design method. Wiley.
- Ellner, S. (2023). Rethinking Venezuelan politics: Class, conflict, and the Chávez phenomenon. Lynne Rienner. DOI: 10.1515/9781626379573.
- Fernandes, S. (2010). Who can stop the drums? Urban social movements in Chávez's Venezuela. Duke University Press.
- Fetters, M.D., Curry, L.A. & Creswell, J.W. (2013). "Achieving integration in mixed methods designs". Health services research, 48(6pt2): 2137-2156.
- García-Guadilla, M.P. (2008). "Ciudadanía y autonomía en los consejos comunales". Cuadernos del CENDES, 25(69): 49-64.
- García-Guadilla, M.P. (2016). "¿Democracia participativa versus democracia liberal? El caso de los consejos comunales". Revista SAAP, 10(1): 41-68.
- García-Guadilla, M.P. (2020). "Medios comunitarios y participación en Venezuela". Revista SAAP, 14(2): 301-322.
- García-Guadilla, M.P. (2021). "Educación popular en tiempos de crisis". Revista venezolana de ciencia política, 39: 23-45.

- Goldfrank, B. (2022). Deepening local democracy in Latin America. Penn State Press.
- Guest, G., Bunce, A. & Johnson, L. (2006). "How many interviews are enough?". Field methods, 18(1): 59-82.
- Hawkins, K. (2010). Venezuela's chavismo and populism in comparative perspective. Cambridge University Press.
- López Maya, M. (2011). "Los consejos comunales: ¿Una alternativa para la democracia venezolana?". Revista venezolana de economía y ciencias sociales, 17(1): 145-170.
- PNUD. (2021). Informe sobre desarrollo humano en Venezuela. <http://hdr.undp.org/>
- PNUD Venezuela. (2022). Formación de líderes comunitarios. <https://www.ve.undp.org/>
- PNUD Venezuela. (2022). Fortalecimiento de capacidades locales. <https://www.ve.undp.org/>