

## El diseño del presupuesto participativo en Venezuela: apuntes a partir de una experiencia municipal\*

CARLOS MIGUEL RODRIGUES DE CAIRES\*\*

pp. 1-28

### Resumen

El presupuesto participativo es una de las innovaciones institucionales locales más practicadas. Se reconoce que la voluntad política es una condición fundamental para su adopción. Sin embargo, menos interés ha recibido el análisis del diseño metodológico como variable clave de la continuación y éxito de estos procesos. Este artículo analiza los problemas generados en una experiencia venezolana por la carencia de un adecuado diseño, en un entorno marcado por tendencias recentralizadoras, polarización política y debilidad institucional. La revisión de la formulación e implementación de un diseño metodológico pone de relieve la hipótesis central: en condiciones que desincentivan el compromiso político con la participación, la adopción de diseños ajustados a la realidad local es determinante de su viabilidad.

### Palabras clave

Presupuesto Participativo / Diseño metodológico / Venezuela

### Abstract

The participatory budgeting is one of the most practiced local institutional innovations. It is well recognized that the political will is a fundamental condition for its adoption. Less interest, however, has received the analysis of the methodological design as a key variable of the continuation and success of these processes. This paper analyzes the difficulties generated in a Venezuelan experience by the absence of a proper design, in a context marked by recentralizing trends, political polarization and institutional weakness. The review of the formulation and implementation of a methodological design highlights the paper's central hypothesis: in conditions that discourage political commitment toward participation, the adoption of adjusted to local realities designs is crucial for its viability.

### Key words

Participatory Budgeting / Methodological Design / Venezuela

\* Este trabajo ha sido elaborado a partir de la tesis presentada para optar al título de Magister en Planificación del Desarrollo, mención Planificación Global, aprobada con mención excelente, Cendes-UCV, mayo de 2015.

\*\* Politólogo de la Universidad Central de Venezuela-UCV. Becario de la Flacso Ecuador.  
Correo-e: cmrc1884@gmail.com

## Introducción

El fenómeno de la revalorización del ámbito local ha irrumpido con fuerza en las últimas tres décadas, debido a la confluencia de una serie de cambios político-institucionales, socioeconómicos, culturales y tecnológicos. Estas transformaciones se inscriben, de acuerdo con Arocena (1995), en un desplazamiento del paradigma del desarrollo dominante en la modernidad, de carácter universalista, por nuevas perspectivas que recuperan, como valores del orden social, la especificidad, la diferencia y la iniciativa.

En este contexto, los gobiernos locales han incrementado, en distintos grados y bajo diversos arreglos institucionales, su relevancia política, administrativa y financiera, erigiéndose en espacios privilegiados para la experimentación de innovaciones institucionales. Una parte muy importante de estas experiencias ha respondido al objetivo de democratizar la gobernanza local a través de iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (Salvador y Ramió, 2012).

El presupuesto participativo (PP) se ha consolidado en este marco como una de las instituciones de participación local más reconocidas, practicadas y analizadas. Su origen puede rastrearse en la década de 1980 en los municipios brasileños gobernados por el Partido de los Trabajadores (PT), entre los cuales la ciudad de Porto Alegre se constituyó en el principal referente. Desde entonces, y bajo el influjo de su creciente popularidad, el PP se extendió dentro de Brasil, en América Latina y por otros continentes<sup>1</sup> (Cabannes, 2004a). El correlato de esta masificación práctica ha sido la proliferación de modelos, diseños y técnicas, así como la profundización de los debates sobre la naturaleza del PP, sus componentes esenciales y las diferencias que puede admitir su organización y funcionamiento.

En Venezuela, el ejercicio de la participación en el proceso presupuestario municipal tuvo un temprano antecedente en la experiencia desarrollada, a partir de 1989, por la administración de La Causa R, en el municipio Caroní del estado Bolívar (García-Guadilla y González, 2000). La consagración institucional de la participación, no obstante, se produjo una década después, con la formulación de la Constitución de 1999 (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000). En este nuevo marco normativo, el principio participativo adquirió el carácter de valor fundamental del sistema político, remitiéndose su práctica concreta a los municipios.

La propia Constitución creó una instancia para el desarrollo de la planificación participativa municipal —el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP)— y ordenó promover la participación de los ciudadanos a los municipios, a través de sus asociaciones y organizaciones, en la formulación de los planes de inversión, así como en su ejecución y control (art. 184, 2).

<sup>1</sup> Según cálculos divulgados por Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti (2012), para el año 2010 existían en el mundo entre 795 y 1470 experiencias de presupuesto participativo.

Estas disposiciones fueron ampliadas a nivel legal en el régimen relativo al Poder Público Municipal (Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010).

Sin embargo, a pesar de estas normativas formalmente favorables, las expectativas sobre la consolidación de un nuevo modelo de gobernanza local participativa y descentralizada se han visto en buena medida frustradas (López Maya, 2011). Sobre esta evolución han incidido variables diversas tanto de orden nacional como local. En primer lugar, la dinámica conflictiva y polarizada que se ha desplegado en estos años, vinculada al excesivo poder atribuido a la Presidencia de la República, ha incidido en la concentración de los intereses políticos en el ámbito nacional, relegando la política municipal a un segundo y subordinado plano. En segundo lugar, el viraje político-ideológico impuesto por el Ejecutivo Nacional a partir del año 2007 se ha manifestado en una creciente recentralización territorial y en la restricción de la pluralidad asociativa consagrada en la Constitución. En tercer lugar, la pervivencia de prácticas políticas representativas y clientelares, tradicionalmente dominantes en la política municipal, ha influido en la débil adopción y en el limitado desarrollo a nivel local de las instancias participativas estipuladas en la legislación nacional. Finalmente, en cuarto lugar, las debilidades institucionales y los déficits gerenciales que afectan a buena parte de los gobiernos locales han erosionado su capacidad para diseñar e implementar, de manera efectiva, las nuevas estructuras previstas en la legislación.

Este trabajo pone el acento en este último aspecto, a partir del estudio de caso de un municipio mediano gobernado por el partido opositor Acción Democrática (AD). La hipótesis sostenida es la siguiente: el adecuado diseño metodológico de los procesos de participación, ajustado a las características específicas del municipio, es una condición esencial de su implementación, continuidad y viabilidad, especialmente en situaciones en las que la voluntad política de los alcaldes se encuentra limitada tanto por un entorno nacional complejo y restrictivo como por una dinámica municipal en la que proliferan prácticas sociales e institucionales particularistas. A la luz de esta hipótesis y a partir de la caracterización del municipio Mariño del estado Nueva Esparta y el estudio de su experiencia fallida de PP, desarrollada en 2009, se han definido los principales componentes de una metodología para el período 2014-2017.

El trabajo está organizado en cinco secciones. En primer lugar, se repasarán brevemente algunos elementos conceptuales e históricos sobre el PP. En segundo lugar, se comentarán los orígenes y la evolución de este proceso participativo en Venezuela. En tercer lugar, se caracteriza el municipio Mariño en función de las dimensiones y variables definidas en la literatura especializada. En cuarto lugar, se analiza la experiencia desarrollada en el año 2009, identificando las implicaciones prácticas atribuibles a la ausencia de una metodología específica. Y por último, se describe de manera general la metodología propuesta, así como se hace una breve referencia a su implementación como proyecto piloto durante el año 2014.

### **Teoría y práctica del presupuesto participativo: nociones esenciales**

Las crisis de la representación política y la centralización estatal se desplegaron de manera simultánea durante la década de 1980 en América Latina. Mascareño (2010) identifica a este respecto dos procesos convergentes que, al impactar sobre la relación Estado-sociedad, abrieron oportunidades inéditas para la implicación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por un lado, un proceso de «abajo hacia arriba», caracterizado por la expansión territorial de la sociedad civil y, por el otro, un proceso de «arriba hacia abajo», asociado con el avance de la descentralización política. Un caso nacional paradigmático lo constituye, en este sentido, Brasil.

Diversos autores (Navarro, 1998; Sousa Santos, 2004; Harnecker, 2007) coinciden en señalar que las características singulares del contexto sociopolítico y del proceso institucional brasileño, en la coyuntura de la democratización, influyeron decisivamente en el desarrollo de innovaciones participativas exitosas en ese país. En ese sentido, se atribuye la emergencia del PP a la confluencia de variables nacionales y locales especiales, entre las que se incluye: el impulso dado por la Constitución Federal de 1988 a la descentralización política y la participación ciudadana; el fuerte tejido organizativo desarrollado en la sociedad civil y los movimientos sociales urbanos durante la dictadura militar; y la arraigada tradición de pluralismo democrático existente en el PT, así como sus fuertes vínculos organizativos con la sociedad civil.

Si bien se reconoce la existencia de experiencias previas<sup>2</sup> y simultáneas<sup>3</sup> a la de Porto Alegre, existe cierto consenso sobre la singularidad del *orçamento participativo* puesto en práctica en esta ciudad, tras la victoria electoral en 1989 de una coalición de izquierda encabezada por el PT. Su especificidad radica en la creación de una «esfera pública no estatal» (Barceló y Pimentel, 2002), en la cual convergieron autoridades políticas, funcionarios técnicos y ciudadanos organizados y no organizados para abordar conjuntamente la identificación de las necesidades sociales, la selección de las prioridades de inversión y la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos municipales; todo ello con el objetivo explícito de «invertir» dichas prioridades y redistribuir de manera más justa la renta urbana (Cavalcanti y Maia, 2000).

En sendos trabajos de sistematización de esta experiencia, Sousa Santos (2004) y Harnecker (2007) coinciden en señalar como principios centrales del PP: la apertura a la participación universal y su incorporación en procesos deliberativos; la combinación

<sup>2</sup> Harnecker (2007) señala la adopción del PP a inicios de la década de 1980 en el mismo Brasil, en municipios como Pelotas y Lages.

<sup>3</sup> Goldfrank (2006) subraya que casi simultáneamente se iniciaron procesos de experimentación participativa en materia presupuestaria en Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Ciudad Guayana (Venezuela).

compleja de reglas e instancias de democracia directa y representativa; la integración de criterios participativos, redistributivos y técnicos en la asignación de recursos; la adopción de una compleja estructura institucional, sometida a una continua adaptación participativa; la articulación del proceso en un ciclo anual; y la combinación de instancias de participación territorial y temática. Los logros alcanzados por la experiencia se asocian tanto al fortalecimiento del control ciudadano democrático sobre la gestión de gobierno (Harnecker, 2007) como a la mejora tangible de las condiciones sociales y de infraestructura de la ciudad, especialmente de sus sectores más empobrecidos (Banco Mundial, 2008).

Aunque la influencia ejercida por la práctica de Porto Alegre es inculcable, esta experiencia se ha constituido más en un punto referencial que en un modelo (Cabannes, 2005). En ese sentido, desde su consagración, el PP se ha expandido aceleradamente bajo diversas concepciones, diseños y técnicas, negando en la práctica la existencia de un esquema universal (Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez, 2011).

Cabannes (2004a) establece tres períodos en el proceso de proliferación de las prácticas del PP: una primera fase, entre 1989 y 1997, de experimentaciones aisladas dentro de Brasil, impulsadas fundamentalmente por administraciones del PT; una segunda, entre 1997 y 2000, de masificación brasileña, en la cual la innovación es adoptada por partidos de todo el espectro político; y una tercera fase, desplegada a partir del año 2000, de internacionalización y diversificación, durante la cual el PP es implementado bajo heterogéneos diseños en gobiernos locales de prácticamente todo el mundo.

Esta dinámica ha tenido su correlato teórico-conceptual en la formulación de múltiples y divergentes definiciones del PP, más amplias o restrictivas dependiendo de su mayor o menor apego a la experiencia portoalegrense. Estas divergencias remiten al trasfondo ideológico que rodea los debates sobre el mecanismo, inicialmente concebido en el movimiento de la «nueva izquierda» como un instrumento de la radicalización democrática,<sup>4</sup> pero posteriormente adoptado bajo coordenadas tecnocráticas por organismos internacionales como el Banco Mundial y puesto en práctica por sectores políticos de otras orientaciones. Goldfrank (2006) resume este debate al identificar cuatro grandes líneas ideológicas de interpretación del PP (cuadro 1).

<sup>4</sup> Tatagiba y Chaves Teixeira (2007) subrayan que el PP fue inicialmente planteado como un estandarte del «modo petista de gobernar», de matiz contra hegemónico frente al neoliberalismo dominante.

Cuadro 1

**Interpretaciones ideológicas del presupuesto participativo**

Postura Ideológica	Concepción del PP	Autores representativos
Nueva Izquierda	Proceso de control del Estado por los ciudadanos para democratizar su funcionamiento y garantizar la adopción de políticas públicas redistributivas.	Sousa Santos (2004)
Liberal	Instrumento regulado, formal y consultivo para incorporar a las organizaciones ciudadanas en la toma de decisiones locales, con el objeto de mejorar su eficacia y eficiencia.	Tatagiba y Chaves Teixeira (2007)
Ortodoxa	Instrumento funcional a la consolidación de la democracia burguesa mediante la canalización de las reivindicaciones sociales, en instancias subordinadas de bajo potencial transformador.	Baierle (2009)
Conservadora	Práctica antidemocrática que, al sobredimensionar el poder del Ejecutivo sobre el Legislativo, perturba la gobernabilidad y amenaza el funcionamiento de la democracia representativa.	Cavalcanti y Maia (2000)

Fuente: elaboración propia a partir de Goldfrank (2006).

Una de las definiciones más aceptadas es la aportada por Cabannes (2004a: 20), para quien el PP es un «mecanismo (o proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos». Esta definición presenta varias ventajas analíticas, entre las que pueden destacarse: 1) Permite considerar como PP experiencias que adopten tanto un carácter instrumental (mecanismo) como procedimental (proceso); 2) Define al actor participante como «la población», zanjando el dilema entre los ciudadanos organizados y no organizados; 3) Admite tanto versiones deliberativas y decisorias (en las que la población define el uso de los recursos) como consultivas (en las que contribuye a esa definición); y 4) Abarca los PP que se aplican sobre todo el presupuesto y los que solo incluyen una parte de él, independientemente de su proporción.

Debido a su complejidad, uno de los aspectos más relevantes del PP tiene que ver con sus dimensiones y componentes. El propio Cabannes ha formulado una propuesta sobre la estructura analítica del PP<sup>5</sup> que ha demostrado su utilidad en la sistematización y estudio comparativo de casos prácticos. La versión reducida de esta herramienta, compuesta por cuatro dimensiones y 18 variables, fue aplicada por el propio autor (Cabannes, 2005) al estudio de 30 experiencias internacionales, las cuales fueron clasificadas en tres categorías –arreglos mínimos, intermedios y máximos– de acuerdo a la profundidad y el alcance de su desarrollo institucional (cuadro 2).

<sup>5</sup> Esta herramienta analítica tiene dos versiones: una amplia (Cabannes, 2004a) y otra más acotada (Cabannes, 2004b). A los efectos de este trabajo se utiliza la segunda.

Cuadro 2  
**Tipos de arreglo institucional del presupuesto participativo según dimensiones y variables**

Dimensión	Variable	Arreglos	
		Mínimo	Máximo
Participativa (ciudadana)	Instancia de aprobación final del presupuesto	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	Forma de participación	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia directa con participación universal
	Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Consejo del PP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana.
	Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrial	Niveles de barrio, región y ciudad
Participativa (gobierno local)	Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas y actores, con acciones afirmativas y discriminaciones positivas.
	Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas
	Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto	Amplia. Incluye además de lo anterior, folleto a cada familia, divulgación
	Grado de ejecución de las demandas aprobadas (al cabo de dos años)	no se publica	Más del 80%
Financiera y fiscal	Papel del Poder Legislativo	Opuesto	Activamente involucrado
	Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	100% del presupuesto total
	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	Cubre costos del equipo municipal	Equipo y su funcionamiento (como transporte)
	Discusión de políticas tributarias	No se discuten	Delibera sobre política tributaria
Normativa y Legal	Grado de institucionalización	Proceso informal	Formalizado (algunas partes básicas) más una autorregulación anual (evolutivo)
	Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Parte de cultura de participación
	Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	y participación como derecho en un solo sistema.
Territorial	Grado de descentralización intramunicipal	Segue las regiones administrativas o subcalidades	Descentralización hacia el conjunto de barrios y comunidades
	Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural (discriminación positiva)
	Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros rurales)

Fuente: Cabannes, 2005: 38.

Otro asunto de interés académico tiene que ver con la forma en que estos diseños institucionales del PP se vinculan con las condiciones del contexto en el que se implementan. Al respecto, Goldfrank (2006) precisa que los resultados de todo proceso participativo dependen de la interacción compleja que se establece entre dos variables: por un lado, la intención de los diseñadores y, por el otro, las condiciones previas existentes en la localidad.

Varios autores (Cabannes, 2004a; Goldfrank, 2006; Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez, 2011) coinciden en identificar un conjunto de condiciones cuya presencia o activación en los municipios es considerada clave para el éxito de estas innovaciones, entre las que se destacan: la voluntad política del alcalde; la presencia y el interés de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general; una clara definición de las reglas del proceso, en la que debería participar la población; la voluntad de capacitar tanto a los ciudadanos como a los funcionarios municipales; la provisión de información clara, suficiente y oportuna a los ciudadanos, empleando distintas herramientas y técnicas; y la jerarquización de demandas por la población utilizando criterios técnicos. Mientras que las dos primeras variables tienen que ver con el entorno sociopolítico preexistente, las últimas cuatro se relacionan con el tipo de diseño que se le asigne al proceso.

### **Presupuesto participativo en Venezuela: experiencias y normas**

El primer antecedente de PP en Venezuela se produjo tras las primeras elecciones directas de alcaldes, realizadas en 1989, cuando, en el municipio Caroní, ubicado al sur del país, en el corazón del área industrial minera, el candidato del partido La Causa R (LCR) obtuvo una sorpresiva victoria.

La elección directa de alcaldes fue una de las principales reformas institucionales impulsadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)<sup>6</sup> con el objeto de hacer frente a la «triple crisis» de institucionalidad, legitimidad y representatividad (Maingon, 2006) que afectaba al sistema representativo vigente desde 1958. La descentralización política cobró fuerza en este contexto como un mecanismo para acercar el poder y la toma de decisiones a la población y mejorar el funcionamiento del aparato estatal (Mascareño, 1990).

La llegada al poder municipal de LCR, ideológicamente afín al PT brasileño, se materializó a partir de la experiencia organizativa acumulada por el movimiento sindical de la ciudad y bajo la promesa de desarrollar una gestión diferente a la de los partidos tradicionales, con el foco colocado en la radicalización democrática y la transparencia administrativa (Scotto,

<sup>6</sup> Instancia creada por el presidente Jaime Lusinchi en 1984 para la formulación de recomendaciones sobre la reforma del sistema político venezolano.

2003). Como explican García-Guadilla y González (2000), el proceso se inició de manera informal mediante la recolección de solicitudes y peticiones para alimentar la formulación presupuestaria, y fue institucionalizándose progresivamente a través del desarrollo de asambleas por sectores en las que la población deliberaba, acordaba y jerarquizaba acciones de inversión, materializadas mediante la asignación de un 40 por ciento de la partida de obras y servicios. Esta práctica se extendió durante tres mandatos municipales, siendo la raíz de un proceso de parroquialización y descentralización intramunicipal.

Durante la década de 1990, se desarrollaron otras experiencias participativas aisladas, como las practicadas en el municipio Libertador de Caracas, bajo la administración de Aristóbulo Istúriz, también del partido LCR (Goldfrank, 2006), y la impulsada en el estado Miranda durante la gestión del gobernador de COPEI, Enrique Mendoza (Aliados Comunicacionales, 2010).

Sin embargo, los avances lentos, contradictorios y desiguales del proceso de descentralización limitaron la capacidad y los incentivos políticos de los gobiernos subnacionales para adoptar innovaciones institucionales relevantes (D'Elía, 2010). A este respecto, Fernández Borge (1999) subraya el débil desarrollo institucional alcanzado por los municipios venezolanos al fin de siglo, cuyas manifestaciones más prominentes incluyen: la poca significación otorgada a los ámbitos submunicipales; la instrumentalización y ritualización de los mecanismos participativos; la ausencia de procesos de planificación del desarrollo local; y la ineficacia global en la asignación de recursos.

Para Penfold (2009), la incapacidad del liderazgo emergido de la descentralización para conformar un nuevo arreglo institucional de carácter federal allanó el camino al ascenso de Hugo Chávez, quien capitalizó el descontento popular con su oferta de convocar una Constituyente para refundar el sistema político como una «democracia participativa y protagónica».

La Constitución de 1999 incorporó señales contradictorias al sistema político. Mientras por un lado exacerbó el presidencialismo y minimizó el rol de los partidos políticos, por el otro incorporó buena parte de los planteamientos formulados por la Copre en lo relativo a la descentralización y la participación ciudadana, estableciendo un marco normativo propicio para el desarrollo de un modelo de gobernanza local participativa y descentralizada. El municipio fue definido como la unidad política primaria, espacio privilegiado para la participación «efectiva, suficiente y oportuna» en la gestión pública (art. 168). A los efectos de viabilizar este mandato, el artículo 182 creó la figura del CLPP como instancia para la planificación participativa, a la vez que orientó a los municipios a promover la participación en la formulación de propuestas de inversión así como en su ejecución, evaluación y control.

Estos principios constitucionales se expresaron a nivel legal en la normativa sancionada entre los años 2001 y 2005<sup>7</sup> para regular el poder municipal. Esta etapa se caracterizó por el énfasis puesto en los CLPP como instancias de articulación y canalización de la vida asociativa municipal. La legislación respectiva los dotó de amplias competencias en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas municipales, asumiendo responsabilidades en la incorporación de la participación en el plan y el presupuesto de inversión municipal. De igual modo, se concedió amplia autonomía a los municipios en el desarrollo de su modelo de gestión participativa. Adicionalmente, se pusieron en práctica nuevos programas para apoyar y orientar el desarrollo de la democracia participativa en los municipios, mediante figuras institucionales como la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento de la Instrumentación, Seguimiento y Evaluación de los CLPP, e iniciativas sociales como la impulsada por la coalición Visor Participativo (González Marregot, 2014a).

López Maya (2011) y Smilde y León (2009) han evidenciado que, especialmente a partir del año 2007, se ha producido un viraje en la estrategia de participación del Ejecutivo Nacional, concretado en el desplazamiento de la democracia participativa, fundada en la interacción plural y autónoma de las comunidades y grupos organizados con el poder municipal, hacia la llamada «democracia protagónica revolucionaria», ejercida por las instancias del Poder Popular directamente articuladas al gobierno central. Este cambio se ha manifestado en una creciente recentralización del Estado<sup>8</sup> mediante la suplantación del modelo de Estado federal y descentralizado por la figura del Estado comunal, dentro del cual se erige una estructura política paralela constituida por instancias territoriales surgidas de la elección indirecta e ideológicamente condicionadas.<sup>9</sup> Del mismo modo, la heterogeneidad y pluralidad participativa es restringida mediante la consagración del consejo comunal, debidamente registrado ante el Ejecutivo Nacional como instancia privilegiada para la participación y a la cual se subordinan los CLPP.

En este contexto complejo y conflictivo, caracterizado por la debilidad de los incentivos para la puesta en práctica del PP por parte de los alcaldes, las experiencias registradas han sido limitadas. A falta de datos oficiales, Zambrano (2007) menciona la existencia de 45 experiencias, mientras que Transparencia Venezuela (2008) identificó 29 casos en un universo de 71 municipios estudiados.

<sup>7</sup> Normas de rango legal como el Decreto-Ley Orgánica de Planificación (2001), la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), en correspondencia con el espíritu de la Constitución, incorporaron algunas disposiciones favorables al desarrollo del modelo de gobernanza local participativa y descentralizada.

<sup>8</sup> De acuerdo con Banko (2008), la participación de Estados y Municipios en el Presupuesto Nacional pasó del 29% en 1998 al 17% en 2006.

<sup>9</sup> El consejo comunal, la comuna, las ciudades comunales, las federaciones comunales y las confederaciones comunales se articulan de manera ascendente en una estructura totalmente independiente con respecto a estados y municipios.

La literatura sobre la materia elaborada en Venezuela incluye, por un lado, distintos esfuerzos para orientar el desarrollo del presupuesto participativo y analizar el marco general para su implementación (Transparencia Venezuela, 2004; Bernardo, 2008; Rodríguez de Sanoja, 2009; Reggio Gómez, 2010; Goldfrank, 2011) y, por el otro, varios trabajos enfocados en sistematizar experiencias y prácticas ensayadas en distintos municipios (López, 1999; Harnecker, 2005, 2008; Zambrano, 2007; Aliados Comunicacionales, 2010).

Estos trabajos dan cuenta de la diversidad de fórmulas adoptadas, sin que resulten determinantes factores como la ubicación de los municipios, su tamaño, su capacidad fiscal o la orientación política del partido gobernante. En ese sentido, a pesar de la obligatoriedad legal, es claro que la condición clave para la puesta en práctica del proceso continúa siendo la voluntad política del alcalde y su equipo de gobierno.

Junto al rol de la voluntad política en la adopción de la iniciativa, la heterogeneidad de diseños y metodologías aplicadas revela la importancia de atender los condicionamientos locales para lograr su efectiva implementación y la generación de resultados acordes con las expectativas y objetivos propuestos. Este asunto resulta de especial trascendencia cuando se encara la iniciativa de procesos de PP para los cuales se cuenta con la voluntad política del alcalde, pero se carece de experiencia institucional y se enfrenta un entorno sociopolítico y jurídico-institucional complejo e incierto. Estas condiciones han podido identificarse en el municipio Mariño.

### **El municipio Mariño: condiciones para la implementación del PP**

El municipio Mariño está ubicado al sureste de la isla de Margarita, la más grande y poblada de las tres que conforman el estado Nueva Esparta. Su superficie territorial es de 39 kilómetros cuadrados, los cuales representan apenas un 3,4 por ciento del territorio estatal. Su población según proyecciones del censo oficial del año 2011 es de 113.120 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2011). Su capital, Porlamar, es el principal centro urbano del estado, asiento de una amplia y diversa oferta comercial, turística, recreativa y de servicios.

En el ámbito político-institucional, el municipio Mariño fue creado primero como Municipio Autónomo por la Ley de División Político-Territorial del estado Nueva Esparta de 1987. Aunque Mariño no ha vivido un proceso de parroquialización y carece de una división político-administrativa formal, en términos sociourbanos son identificables tres grandes áreas: 1) la zona oeste y norte, en la que predominan desarrollos habitacionales populares y asentamientos informales; 2) la zona centro, ocupada por actividades comerciales y, en menor medida, usos residenciales; y 3) la zona este, en la que conviven urbanizaciones acomodadas con sectores populares de vieja data.

Desde el año 2008, la alcaldía está dirigida por Alfredo Díaz, dirigente local del partido AD, reelecto en 2013 para el período 2014-2017 con un 54,35 por ciento de la votación

(Consejo Nacional Electoral, 2013). Díaz lidera en el municipio la coalición política Mesa de la Unidad Democrática (MUD), que también controla la mayoría en el Concejo Municipal en una relación de ocho a uno con respecto al oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). El CLPP, por su parte, está compuesto por 21 miembros: junto al alcalde y a los concejales, participan siete representantes por sectores territoriales y cuatro por áreas temáticas.

La organización y participación en el municipio se desarrolla a través de diversas formas asociativas. Además de los 69 consejos comunales registrados formalmente, existe presencia de asociaciones de vecinos y juntas de condominio en distintas zonas residenciales tanto en sectores medios como en sectores populares. En el ámbito sectorial, hay un predominio claro de organizaciones deportivas y culturales, aunque también hay una fuerte expresión de asociaciones ambientales y gremios económicos.

El análisis del municipio como escenario de aplicación del PP puede realizarse aplicando parcialmente las condiciones y variables definidas en la literatura por Cabannes, clasificadas en cuatro grandes dimensiones.

### **Dimensión normativa y jurídico-legal**

El presupuesto participativo en Venezuela emana de un mandato jurídico nacional. Si bien la Constitución incorpora orientaciones favorables al fortalecimiento de los municipios como espacios autónomos privilegiados para la participación ciudadana, el posterior desarrollo legislativo relativo a esta materia ha estado dominado por sesgos recentralizadores e intenciones de captura e instrumentalización del impulso participativo. Estas normas legislativas han dificultado el desarrollo de las políticas de participación municipal (Casella, 2010), especialmente en entidades dirigidas por fuerzas políticas de oposición. El pormenorizado y restrictivo marco jurídico nacional sobre temas de participación ha reducido en los hechos la potestad normativa de los municipios, dejando pocos aspectos sustantivos a su regulación y uniformando los contenidos en función del llamado proyecto socialista.

En parte vinculado con la falta de incentivos políticos para normar la participación, el Concejo Municipal, con mayoría favorable al alcalde Alfredo Díaz desde su elección en el año 2008, ha dejado en un segundo plano de su agenda legislativa el tema de la participación ciudadana: en el período 2009-2013, solo dos de las 29 ordenanzas sancionadas se han referido a este asunto (Concejo Municipal de Mariño, 2014).

Esta desatención ha quedado evidenciada en el estudio realizado por el Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM) durante 2014, en el cual se valoró el nivel de desarrollo legislativo de la participación ciudadana en 25 municipios gobernados por fuerzas opositoras, quedando Mariño en la posición 23 con un puntaje de 0,08 sobre 1 (González Marregot, 2014b).

La débil potestad normativa se evidencia en la Ordenanza sobre el CLPP del Municipio Mariño (2011), actualizada en 2011 en acatamiento del mandato establecido en la reforma de la Ley de los CLPP, promulgada a finales de 2010. En esta norma se reproduce el contenido de la ley nacional, incluida la regulación del PP, con la sola sustitución de las referencias al proyecto socialista por una caracterización de la participación como «democrática, pluralista y solidaria» (Art. 1).

Del mismo modo, la ordenanza se arroga autonomía en la definición de la constitución del CLPP. A partir del doble hecho de que el municipio no está parroquializado y no cuenta formalmente con comunas registradas, la participación ciudadana quedó remitida a siete consejeros vecinales y comunitarios y cuatro consejeros sectoriales. Los primeros son electos en siete zonas, surgidas de la aglomeración de consejos comunales aledaños en un número que varía de 8 a 12, mientras que los segundos son votados entre las organizaciones sectoriales que participan en los ámbitos de Desarrollo Social, Economía Local, Educación y Cultura, y Servicios Públicos.

### **Dimensión político-institucional**

La voluntad política del alcalde es reconocida como un factor clave de éxito del PP. En Mariño tiene especial relevancia, no solo por el carácter presidencialista del sistema de gobierno municipal, sino por las características específicas del liderazgo del alcalde Alfredo Díaz. Como acertadamente apunta Wampler (2008), el alcalde en un sistema presidencialista administra un considerable margen de maniobra para la definición de las políticas públicas municipales, especialmente en materia de participación. Por otro lado, la condición de opositor al gobierno nacional del alcalde Díaz refuerza su nivel de autonomía y sus incentivos para la práctica de innovaciones participativas.

En cuanto a los incentivos para delegar autoridad en instancias participativas, en el municipio Mariño predomina el interés del alcalde por fortalecer sus vínculos directos con los liderazgos comunitarios y la necesidad de posicionarse a sí mismo y a su partido como favorables a la participación. Esto se asocia con el estilo político adoptado por el alcalde, quien ha dado forma a su gestión a partir de la premisa de la inclusión de todos, sin distinciones ni discriminaciones, como manera de diferenciarse de la preeminencia concedida por el chavismo a la lealtad política en sus relaciones con la sociedad organizada. En este marco se inscribe el esfuerzo por revertir y superar la desconfianza que ha dominado la relación entre los consejos comunales y las alcaldías, mediante el desarrollo de nexos más intensos con estas instancias (Machado, 2009).

La voluntad política del alcalde está expresada concretamente en el Programa de Gobierno que acompañó su candidatura a la reelección, en el cual se incorporó como estrategia «el fortalecimiento de los presupuestos participativos» mediante «una metodología

técnica participativa que organice las consultas para que las propias comunidades definan las prioridades y obras que necesitan y velen por su efectivo cumplimiento» (Díaz, 2013: 48). Esta orientación se corresponde con las directrices programáticas emanadas de la MUD para dichos comicios municipales, en las que se incentiva al desarrollo de un modelo de participación ciudadana democrático, autónomo y plural, que contraste con la propuesta gubernamental e incorpore las distintas formas asociativas existentes en el municipio en instancias de participación como el PP (Mesa de la Unidad Democrática, 2013).

Este trabajo programático cristalizó luego de las elecciones en la conformación del PAGGM, como red de asistencia técnica para los gobiernos municipales del campo opositor. Esta instancia ofreció a Mariño ser sede de su encuentro nacional sobre participación ciudadana, evento en el que más de 40 municipios intercambiaron experiencias sobre la materia. Este encuentro tuvo mucha influencia en la relevancia otorgada por el alcalde y su equipo de gobierno al asunto, creando un contexto político más propicio a la adopción de innovaciones participativas.

Otra variable relevante tiene que ver con el fuerte liderazgo político ejercido por el alcalde en el municipio, sostenido sobre una larga trayectoria que incluye el ejercicio como concejal durante 13 años. Este ascendiente se relaciona también con la fuerte e histórica presencia de su partido, AD, en el municipio. Esta organización ha operado como una plataforma política determinante en los sucesivos éxitos electorales que ha obtenido el alcalde y las opciones que ha respaldado. Tal peso político también se expresa en las relaciones que sostiene con los partidos aliados, ejemplificada por la fuerte influencia ejercida por Díaz en la confección de la plantilla de candidatos al Concejo Municipal que acompañó su fórmula.

A nivel institucional, este dominio político es palpable en el control pleno del alcalde sobre el Concejo Municipal y el CLPP, instancias en las cuales mantiene una mayoría superior a la calificada. La marginal presencia de las fuerzas del chavismo en la institucionalidad municipal explica la poca capacidad que tiene de afectar o reducir el margen de maniobra del alcalde. A pesar de contar con el apoyo político de los gobiernos nacional y estatal, el chavismo local tiene poca fuerza e incentivos para adoptar una estrategia de movilización y presión política activa. En esto también influye, como advierten Schneider y Welp (2011), la lógica de «nacionalización» del conflicto político local.

Otro asunto de relevancia tiene que ver con las capacidades institucionales de la Alcaldía. En esta materia es visible la dispersión de la política de participación ciudadana, consecuencia de la ausencia de un órgano responsable del área. Ejercen influencia sobre la estrategia participativa unidades de carácter político, social y administrativo, sin que exista forma alguna de coordinación. La unidad que hace las veces de órgano rector de la participación, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, sufre debilidades como la limitación a una sola forma asociativa, la restricción a tareas operativas y la subordinación

en la estructura institucional. En parte por ello, existe poca coordinación estratégica y operativa dentro de los programas de participación ciudadana, y menos aún entre estos y la planificación municipal o la política social (Alcaldía del Municipio Mariño, 2015).

Otra manifestación de este déficit se vincula al CLPP. En un estudio sobre el nivel de desarrollo institucional de 25 consejos locales establecidos en municipios dirigidos por fuerzas de la MUD, el municipio Mariño se ubicó en la posición 19, con un puntaje de 0,35 sobre 1. La carencia de Sala Técnica, la ausencia de Plan Municipal de Desarrollo y la falta de instrumentos como los mapas de necesidades sociales influyeron en esta baja calificación (González Marregot, 2014b).

Parte de estas carencias, en especial en materia de planificación estratégica, han sido abordadas tras la reelección del alcalde. En este sentido, la creación, a inicios de 2014 de la Comisión Ejecutiva para el Reimpulso de la Transformación de Mariño y de la Dirección de Proyectos Especiales, ha dado como fruto el diseño y la formulación participativa de unos Lineamientos de Corto Plazo y de una propuesta inicial de Plan de Desarrollo para el período 2014-2017.

### **Dimensión participativa**

La carencia de una política institucional de participación ciudadana se expresa en la ausencia de un mecanismo de sistematización e integración de las diversas formas asociativas existentes en el municipio Mariño. En este sentido, la estructura de trabajo informalmente aceptada es la prevista en la Ordenanza del CLPP, compuesta por siete zonas en la dimensión territorial y cuatro sectores en el ámbito temático.

Las organizaciones comunitarias, particularmente el consejo comunal, predominan en el ámbito territorial. Según el registro del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, actualizado en febrero de 2015, Mariño tiene 69 consejos, los cuales se distribuyen entre 8 y 12 por cada zona. A pesar del impulso ofrecido a esta figura tanto desde el nivel nacional como en la propia gestión municipal, el índice de consejos por habitantes en el municipio es de 1 por cada 1594 habitantes, muy inferior al promedio nacional (684 habitantes) y por debajo de municipios vecinos como Arismendi (1156), García (1211) y Maneiro (1491).

Esto se relaciona con el hecho de que en el municipio no se ha consolidado un monopolio sobre las formas organizativas. A este respecto, es interesante constatar la presencia de asociaciones de vecinos tanto en sectores medios como en comunidades populares, así como una alta densidad de juntas de condominio en los conjuntos residenciales del este de la ciudad.

Las relaciones de los consejos comunales con la alcaldía han ido migrando del rechazo al respaldo por efecto del trabajo político-institucional desarrollado en el municipio, apuntalado

en la promoción de la constitución de nuevos consejos y el ofrecimiento de cooperación y apoyo material a los ya constituidos.

En cuanto a la dimensión sectorial, existe una mayor difusión a nivel comunitario de entidades para la promoción del deporte y la cultura: la alcaldía registra 53 organizaciones con fines deportivos y 27 organizaciones culturales (Alcaldía del Municipio Mariño, 2013). Adicionalmente, se evidencia un creciente interés en los sectores medios por asociaciones formales dedicadas al tema ambiental, así como instancias gremiales y económicas en las ramas del comercio, el turismo y la pesca.

### **Dimensión presupuestaria**

El proceso presupuestario en Mariño está sometido a un fuerte control del Ejecutivo Municipal, el cual diseña y formula íntegramente la propuesta presupuestaria a través de sus procesos decisorios internos. En este sentido, las instancias aprobatorias del CLPP y el Concejo Municipal, sometidas al control político del alcalde, tienden a tener muy poca incidencia efectiva en ese proceso.

De acuerdo con la «Ordenanza del presupuesto de ingresos y gastos del año 2014» (2014), el presupuesto estimado para ese año fue de 648 millones de bolívares. El cálculo del presupuesto per cápita arroja una cifra relativamente alta de 5.892 bs./habitante, superior incluso al próspero municipio Maneiro (5.216 bs./hab.). En cuanto al nivel de autonomía financiera, el 87 por ciento de los ingresos estimados son propios, siendo el rubro más importante el de patente de industria y comercio, el cual, por sí solo, representa un 57 por ciento de los ingresos presupuestarios.

En lo relativo a la estructura de gastos, la distribución por sectores da cuenta del peso de los gastos de la Dirección Superior del Municipio (38,5 por ciento) y del Desarrollo Urbano, Vivienda y Servicios Conexos (34,1 por ciento), en el cual se incorporan las inversiones en obras. La elevada capacidad de inversión del municipio se expresa en la asignación de un 23,8 por ciento del total del presupuesto para la ejecución de obras.

### **Dimensión territorial**

El municipio Mariño no ha vivido un proceso de descentralización intramunicipal y, por lo tanto, carece de una división político-administrativa formal. Se trata de un municipio eminentemente urbano, de poca extensión territorial y alta densidad poblacional.

La principal unidad territorial es el sector: la alcaldía maneja para efectos de la planificación de obras una estructura de treinta y ocho sectores. A nivel intermedio, se identifican tres grandes zonas, estructuradas en torno a patrones socioterritoriales diferenciados: el primero, correspondiente a la ciudad formal; el segundo, establecido sobre las urbanizaciones residenciales populares, con una dotación regular de servicios y una trama urbana sólida pero

deficiente; y el tercero, compuesto por zonas de ocupación irregular más reciente, excluidas del proceso de urbanización y carentes de servicios básicos.

### **La experiencia fallida de 2009: voluntad política sin metodología técnica<sup>10</sup>**

Tras inaugurarse en el año 2009 la gestión municipal, el alcalde, en consulta directa con el entonces director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, decidió implementar el proceso de PP. La motivación fue doble: por un lado, crear un mecanismo directo para escuchar y canalizar las necesidades de las comunidades; por el otro, dar cumplimiento a la obligación legal respectiva.

El proceso inició en junio de 2009 con la definición por parte del equipo ejecutivo municipal de un cronograma de asambleas de ciudadanos por zonas y con la planificación de los recursos requeridos para su realización. Se adoptó el criterio exclusivamente territorial y la división se realizó por sectores, programándose treinta reuniones que permitieran un acercamiento más inmediato a las necesidades comunitarias.

Las asambleas estuvieron abiertas a los ciudadanos individuales y fueron objeto de amplia difusión, alcanzándose una asistencia estimada promedio de sesenta participantes, bastante pareja en los distintos sectores, aunque con una mayor concurrencia general en sectores populares (Alcaldía del Municipio Mariño, 2009). En cuanto a las organizaciones participantes, se registró un predominio de los consejos comunales, con menor, pero reconocible, presencia de asociaciones vecinales y sectoriales, entre las cuales destacaron las deportivas y culturales. Las autoridades políticas asistentes incluyeron al alcalde, algunos concejales y buena parte de los directores y jefes de división de la alcaldía. El CLPP tuvo presencia por medio de sus consejeros comunitarios y sectoriales, aunque participando como asistentes sin ningún estatus especial.

La ausencia de un mecanismo preestablecido y una agenda clara condujo a que las asambleas se desarrollaran, en general, de manera atropellada y desordenada. La posibilidad de que cualquier persona pudiera intervenir –aunque intentó restringirse y orientarse– condujo a que las participaciones se dispersaran en dos sentidos: por un lado, fueron comunes las solicitudes y demandas individuales, generalmente relativas a ayudas sociales o mejoras de vivienda; por el otro, algunas intervenciones, sobre todo de voceros de consejos comunales vinculados al chavismo, se perfilaron como cuestionamientos de carácter político contra el alcalde.

Las demandas, en general presentadas de manera informal y sin soportes físicos, se refirieron sobre todo a infraestructura deportiva; vialidad, aceras y brocales; e instalación

<sup>10</sup> Esta sección fue elaborada a partir de entrevistas realizadas, durante los meses de enero y febrero de 2015, a funcionarios involucrados en el proceso.

o mejora de redes de servicios básicos, fundamentalmente aguas servidas. Las asambleas solían concluir con el compromiso general de que las demandas serían revisadas, analizadas y jerarquizadas en función de atender las que se consideraran más prioritarias.

La etapa de formulación presupuestaria se canalizó a través de los procesos administrativos tradicionales, imponiéndose la lógica política y la lógica técnica sobre la participativa. Las demandas y solicitudes recogidas, al rebasar las expectativas de los organizadores y ser consideradas de baja calidad técnica y limitada representatividad social, tuvieron una cabida restringida en la formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal del año 2010. Las demandas de obras y servicios que fueron incorporadas tendieron a ser aquellas ya previstas por la Dirección de Infraestructura.

Ante la inadecuada gestión de las expectativas sociales, el alcalde y su equipo de gobierno consideraron inconveniente políticamente desarrollar el proceso durante el año 2010, sustituyéndose el PP por mecanismos diversos de evaluación como las encuestas de opinión.

Por sus rasgos fundamentales, esta experiencia se inscribe en el modelo de PP considerado dominante en América Latina, caracterizado por procesos en los que: 1) las demandas están construidas a partir de identidades comunitarias; 2) hay un bajo nivel de impacto sobre las políticas municipales; 3) el proceso responde a una concepción instrumental y se encuentra subordinado a las instituciones representativas; 4) el alcance es consultivo; y 5) se privilegia la participación de organizaciones sociales ya constituidas (Montecinos, 2012).

En lo relativo a las condiciones de éxito, la voluntad política del alcalde está reflejada en la dedicación, de tiempo y esfuerzo, implicada en su participación personal en las asambleas. Sin embargo, esta voluntad se canalizó en un arreglo de carácter consultivo, limitado al propósito de «acercarse» a las comunidades y «escuchar» sus necesidades, con el objetivo último de reforzar la legitimidad y confianza en el gobierno local.

La presencia e interés de las organizaciones sociales y la ciudadanía está manifestada en: la concurrencia, diversa en términos de tipo de asociaciones; correlación entre participantes organizados y no organizados; y posturas políticas. Sin embargo, el peso de prácticas clientelares se reflejó en las asambleas por medio de la primacía de demandas particulares, mientras que la incidencia conflictiva de la polarización política se planteó en intervenciones de carácter partidista, enfocadas en respaldar o criticar al alcalde. Esto tiene que ver con la cooptación del espacio participativo por las lógicas convencionales.

Otras condiciones claves para el éxito del PP, relacionadas con el diseño del proceso, no fueron proporcionadas: no hubo una definición clara de las reglas del proceso; no se incluyeron instancias de capacitación; se produjeron fallas en la provisión de información a los ciudadanos; y se omitió la creación de mecanismo para que la población jerarquizara las demandas mediante criterios técnicos. En estos déficits puede rastrearse el fracaso e interrupción del proceso (cuadro 3).

Cuadro 3  
**Arreglo institucional del PP en el municipio Mariño (2009)**

Dimensión	Variable	Desempeño en el municipio Mariño
Participativa (ciudadanía)	Instancia de aprobación final del presupuesto	<b>Intermedio:</b> la población fue consultada previamente para el diseño del Plan y el Presupuesto de Inversión
	Forma de participación	<b>Entre intermedio y Máximo:</b> la participación fue abierta a todos los individuos, pero voceros y representantes de asociaciones tuvieron informalmente un estatuto especial.
	Órgano de decisión de la priorización	<b>Mínimo:</b> la priorización presupuestaria fue decisión exclusiva del gobierno local
	Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	
Participativa (gobierno local)	Participación comunitaria o participación ciudadana	<b>Mínimo:</b> la participación se realizó a nivel barrial-comunitario exclusivamente.
	Grado de participación de los excluidos	<b>Mínimo:</b> se realizaron plenarios barriales sin conceder estatuto especial a algún grupo poblacional o actor social específico.
	Fiscalización y control de la ejecución	<b>Mínimo:</b> responsabilidad exclusiva del Ejecutivo Municipal siguiendo los procesos administrativos tradicionales.
	Grado de información, divulgación y resultados	<b>Mínimo:</b> no fueron publicados.
	Grado de ejecución de las demandas aprobadas (al cabo de dos años)	<b>No Aplica:</b> no hubo registro de demandas aprobadas por el PP. Aquellas que fueron incorporadas respondieron al hecho de que ya estaban previstas o habían sido previamente consideradas en la planificación institucional.
	Papel del Poder Legislativo	<b>Máximo:</b> los concejales favorables al alcalde participaron en las asambleas. Los opositores fueron invitados, pero no quisieron participar.
Financiera y fiscal	Valor de los recursos debatidos	<b>No Aplica:</b> no se estipuló un monto específico para ser debatido en el PP. Formalmente era todo el Presupuesto de Inversión (para entonces, alrededor de un 40% del presupuesto total).
	Presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP	<b>No Aplica:</b> no se estipuló un presupuesto específico para el PP. Los costos de convocatoria, movilización y organización fueron cubiertos con el presupuesto regular de la Dirección General.
Normativa y Legal	Discusión de políticas tributarias	<b>Mínimo:</b> no se discutieron.
	Grado de institucionalización	<b>Intermedio:</b> el PP estaba institucionalizado por normas nacionales.
Territorial	Lógica instrumental o de participación	<b>Mínimo:</b> el PP respondía a un doble criterio: formal, para cumplir con la norma; y consultivo, para lograr contacto directo con las comunidades y legitimar al alcalde y sus decisiones.
	Relación con otros instrumentos de planificación	<b>Mínimo:</b> el PP se desarrolló sin contar con Plan Municipal de Desarrollo.
	Grado de descentralización intramunicipal	<b>Entre intermedio y Máximo:</b> las asambleas fueron organizadas a nivel de sectores.
	Grado de ruralización	<b>Intermedio:</b> el PP se realizó en todo el Municipio, completamente urbano.
	Grado de inversión de prioridades territoriales	<b>No Aplica:</b> la falta de registro de obras del PP impide percibir los ámbitos urbanos más beneficiados, aunque, en general, la gestión municipal ha puesto énfasis en la integración a la ciudad formal de sectores deteriorados o totalmente informales.

Fuente: elaboración propia a partir de Cabannes, 2004b: 14-15.

### La experiencia piloto de 2014: la prueba del diseño metodológico<sup>11</sup>

La propuesta metodológica formulada se nutre de cinco fuentes principales: 1) la revisión del marco jurídico vigente; 2) la caracterización de la realidad municipal; 3) la evaluación de la visión y objetivos de la gestión municipal; 4) la valoración del conocimiento teórico desarrollado en la materia; y 5) el análisis de otras experiencias reconocidas tanto a nivel nacional como internacional.

La noción de PP asumida es la estipulada en la legislación nacional, en la cual se le define como:

El mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas del municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan de Inversión Municipal con el propósito de materializarlo en proyectos para permitir el desarrollo del municipio, atendiendo a las necesidades, potencialidades y propuestas de las organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales ante el Consejo Local de Planificación Pública (Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010, art. 5, 9).

La estructura de participación se integra de acuerdo a la función municipal que cumplen los actores y sus responsabilidades en el proceso (cuadro 4).

Cuadro 4

#### Estructura de participación en el PP del municipio Mariño, 2014

Actor	Función Municipal	Intervención en el PP
Alcalde y equipo de gobierno	Ejecutiva	Diseño, planificación y conducción del proceso participativo.
Concejo Municipal	Legislativa	Participación no vinculante en las consultas. Participación en la aprobación en primera instancia del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal. Discusión y aprobación legal de la Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos.
Consejo Local de Planificación Pública	Planificadora	Coordinación del proceso. Cooperación en la organización y desarrollo del diagnóstico participativo.
Organizaciones Comunitarias, Vecinales y Sectoriales	Participativa	Canalización de demandas y necesidades en el diagnóstico participativo. Contraloría social.

Fuente: elaboración propia.

<sup>11</sup> La propuesta metodológica está desarrollada en detalle en Rodríguez, 2015.

La estructura organizativa, compuesta por cuatro niveles, responde al propósito de garantizar un grado adecuado de coordinación y transversalidad en la gestión del proceso (cuadro 5).

Cuadro 5

**Estructura organizativa del PP del municipio Mariño, 2014**

Nivel	Responsable	Funciones
Directivo	Alcalde	Dirección política del proceso.
Estratégico	Comisión Municipal del Presupuesto Participativo	Planificación, conducción, control y evaluación del proceso.
Apoyo Técnico	Dirección de Proyectos Especiales	Evaluación de diseño metodológico Inducción, capacitación y asistencia técnica.
Operativo	Dirección de Apoyo a los Consejos Comunales Secretaría del CLPP.	Implementación del proceso.

Fuente: elaboración propia

Especial relevancia tiene la creación de la Comisión Municipal del PP como entidad dirigida por el alcalde para planificar, conducir y controlar el proceso anual. Su composición intenta conjugar las diferentes lógicas –política, técnica, social y participativa–, incorporando como miembros a funcionarios directivos de las distintas dependencias municipales y a representantes ciudadanos ante el CLPP<sup>12</sup>.

La participación de la comunidad organizada se canaliza en dos niveles: territorial, a través de las organizaciones comunitarias y vecinales, categoría en la que se incluyen los consejos comunales –en condición especial por su predominio–, las asociaciones de vecinos y las juntas de condominio; y en el nivel temático, por medio de las organizaciones sectoriales, entre las que se cuentan las asociaciones con fines deportivos, culturales, gremiales, ambientales, y otras de naturaleza temática.

La inexperiencia en procesos de PP y la diversidad socioespacial del municipio Mariño justifican la adopción inicial de un diseño limitado a la organización territorial, con el

<sup>12</sup> La Comisión está integrada por: el alcalde, quien la preside; el director general o un representante de la Dirección General; el director de Planificación y Presupuesto; el director de Administración y Finanzas, el director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales; el jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano; el director de Proyectos Especiales; el vicepresidente del CLPP; un consejo del CLPP elegido de su seno por los consejeros comunitarios; y un consejero del CLPP elegido de su seno por los consejeros sectoriales.

cual se intenta asimilar la compleja composición urbana. Ante la ausencia de referentes político-administrativos, la estructura zonal más oportuna es la ofrecida por los 7 ámbitos territoriales del CLPP. Por otro lado, el ámbito competencial abarcado por el PP responde a la delimitación legal de los proyectos de inversión, dentro de los cuales se distinguen 8 áreas: Asistencia social; Cultura y educación; Deportes; Salud; Seguridad ciudadana; Espacios públicos; Vialidad y transporte urbano; y Servicios básicos y saneamiento.

Un asunto de crucial relevancia tiene que ver con las normas para la distribución y asignación de recursos. Los criterios aplicados constituyen mínimos iniciales que buscan asegurar viabilidad política y financiera para la experiencia, estableciendo como monto, sujeto a discusión, una porción indicativa fija del 10 por ciento del presupuesto de inversión anual. El establecimiento de criterios de distribución entre ámbitos territoriales se considera inconveniente debido a que esta división zonal no está institucionalizada y no corresponde a las unidades de planificación municipal. Por ello, la distribución se define, sobre todo, en el ámbito municipal.

Otro asunto fundamental establecido en la metodología es el de los criterios de evaluación de las propuestas de inversión. El instrumento diseñado contiene dos secciones: la primera, para valorar la factibilidad técnica, jurídica y económica de las propuestas; la segunda, para medir sus parámetros demográficos, sociales y políticos. La calificación puntuada permite determinar la jerarquía de prioridades según esta valoración integral. Adicionalmente, la entrega de las propuestas debe acompañarse del acta de la asamblea durante la cual las organizaciones definieron sus demandas, con las firmas respectivas de los participantes.

El funcionamiento operativo está ordenado en torno al diseño de un instrumento básico para la presentación de propuestas de inversión —con su respectivo instructivo— que permite recoger de manera uniforme la información sobre las distintas necesidades y demandas de las comunidades organizadas. Incluye datos sobre la identificación de la organización, su visión de la comunidad, las propuestas para alcanzarla y los responsables de hacer control social a la eventual ejecución de los proyectos.

Mecanismos comunicacionales, informativos y de capacitación, omitidos totalmente en la experiencia previa, son integrados al diseño y articulados en el ciclo anual. Sobre la base del proceso general legalmente establecido, el diseño metodológico incluye cinco fases. Sus mayores innovaciones son: la incorporación de una fase preparatoria de planificación; la reestructuración del diagnóstico en dos momentos, a nivel de las organizaciones individuales y a nivel del ámbito territorial; la realización de una evaluación tecno-política de las propuestas y la divulgación pública de sus resultados; y el desarrollo de una fase de contraloría social, con responsabilidades precisas (cuadro 6).

Cuadro 6

**Ciclo anual del PP en el municipio Mariño, 2014**

Fase	Contenido	Etapas/Actividades
Preparación	Planificación y organización del proceso	Instalación Comisión Municipal del PP Elaboración cronograma Diseño política comunicacional e informativa Preparación inducción Realización talleres inductivos Distribución instrumento presentación de propuestas
Diagnóstico	Recolección de demandas y necesidades	Presentación metodología ante CLPP Realización asambleas organizacionales Realización asambleas territoriales Sistematización planillas Realización visitas y contactos directos Elaboración informe final diagnóstico participativo
Formulación	Priorización y formalización de propuestas de inversión	Aprobación informe final en Comisión Municipal del PP Elaboración Plan y Presupuesto de Inversión
Aprobación	Aprobación de plan y presupuesto de inversión	Aprobación Plan y Presupuesto por CLPP Formulación Ordenanza de Presupuesto Aprobación Ordenanza por Concejo Municipal
Ejecución y control	Ejecución de proyectos de inversión	Difusión propuestas aprobadas Realización talleres contraloría social Realización proceso ejecución de obras

Fuente: elaboración propia.

Este diseño en detalle fue adoptado de manera parcial por las autoridades de la alcaldía durante el proceso de confección del presupuesto para el año 2015. Esta iniciativa se produjo tras un trabajo de creación de viabilidad interna a través de reuniones y presentaciones. Debido al inicio tardío del proceso de implantación —en septiembre y no en mayo, como establecía el cronograma—, se reformuló el diseño en una versión más corta. Parte de los cambios incluyeron la asignación de las responsabilidades de la comisión a la Dirección General y la restricción de la convocatoria a un grupo más reducido de organizaciones, fundamentalmente consejos comunales, lo que redujo el universo de 69 a 32 consejos y obligó a cambiar el segundo nivel de consultas de los ámbitos territoriales a un único ámbito municipal.

Luego de realizada la fase de reuniones de las organizaciones, las asambleas generales del municipio<sup>13</sup> concitaron la participación de 25 asociaciones<sup>14</sup>, cuyos voceros expusieron

<sup>13</sup> Realizadas los días 29 de septiembre y 1 de octubre de 2014 en la sede de la alcaldía.

<sup>14</sup> Organizaciones participantes por tipos: 19 consejos comunales, 2 comunidades organizadas, 1 asociación de vecinos, 1 organización deportiva, 1 asociación cultural y 1 mesa técnica de agua (Alcaldía del Municipio Mariño, 2014).

sus demandas ante el director general y otros funcionarios de nivel directivo (Alcaldía del Municipio Mariño, 2014). Estas asambleas fueron seguidas de reuniones de trabajo entre los funcionarios, quienes realizaron una valoración de las propuestas presentadas<sup>15</sup> de acuerdo a los baremos establecidos. Sin embargo, estas calificaciones, luego sistematizadas, fueron tomadas como elementos indicativos en el proceso posterior de formulación del «Plan y presupuesto de inversión municipal», lográndose una parcial integración de las propuestas con los proyectos generales de inversión municipal. Aunque se reconoce que algunas demandas fueron incorporadas al presupuesto formal, no se siguió la ponderación establecida ni se generó un registro exacto, descontinuándose luego el proceso de divulgación y comunicación directa con los voceros de las organizaciones para efectos del control social.

Sin embargo, autoridades como el alcalde y el director general reiteraron en la presentación del proyecto de «Ordenanza municipal de presupuesto de ingresos y gastos» su satisfacción con los resultados del proyecto piloto y su decisión de ampliar el proceso de consultas durante el período 2015-2016 siguiendo la metodología establecida.

### Reflexiones finales

El presupuesto participativo se ha constituido en la innovación de participación democrática local más practicada, estudiada y debatida a nivel internacional. La emblemática experiencia de Porto Alegre impulsó un proceso de transferencia tanto dentro de Brasil como a nivel internacional (Porto de Oliveira, 2011). Esta trayectoria ha tenido una doble manifestación: la masificación de prácticas y experiencias, por un lado, y la diversificación de concepciones, modelos e instrumentos, por el otro.

En Venezuela, aunque existen antecedentes de PP que se registraron simultáneamente a los pioneros experimentos brasileños, la participación local solo adquirió mayor impulso tras la aprobación de la Constitución de 1999. Sin embargo, el establecimiento de un marco normativo formalmente favorable al desarrollo de experimentaciones participativas chocó con tendencias contrarias que deprimieron y de alguna manera anularon sus efectos.

A pesar de la obligatoriedad legal, la adopción de iniciativas de PP ha seguido dependiendo de la voluntad política de los alcaldes. Más aún, la debilidad institucional existente en los municipios, el predominio de tendencias clientelistas, la profundizada recentralización estatal, los esfuerzos gubernamentales en función de la uniformización de la organización social y el predominio de la lógica conflictiva nacional han revelado mayores obstáculos y desafíos a la implementación efectiva de procesos participativos locales. En este marco, el diseño metodológico de las propuestas de participación, adecuado a la realidad local especí-

<sup>15</sup> Número de propuestas presentadas por ámbito: 15 en vialidad, 12 saneamiento, 11 deportes, 8 recreación, 6 vivienda, 6 educación, 5 espacio público, 10 otras (Alcaldía del municipio Mariño, 2014).

fica, ha ganado un valor fundamental como respaldo a la voluntad política de las autoridades y como estrategia para hacer frente a un entorno crecientemente complejo y conflictivo.

La experiencia fallida del municipio Mariño evidencia el riesgo de que la carencia o inadecuación de un diseño metodológico del PP conduzca a su incoherente gestión y abandono. Por el contrario, el esfuerzo de dotar a los alcaldes y sus equipos de gobierno de propuestas de implementación construidas sobre diagnósticos locales integrales constituye una herramienta para conducir más ordenada y consistentemente el proceso. Brindar mayor certidumbre a los decisores se confirma como un paso clave para estimularlos a aventurarse en la empresa más prometedora de la gobernanza local contemporánea: la de la participación ciudadana.

## Referencias bibliográficas

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2009). «Registros de asistencia, participación y propuestas de las asambleas del presupuesto participativo», Porlamar.

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2013). «Listado de organizaciones y asociaciones dedicadas a la educación, la cultura y el deporte en el Municipio Mariño», Porlamar.

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2014). «Reportes del presupuesto participativo», Porlamar.

**Alcaldía del Municipio Mariño** (2015). «Informe de Memoria y Cuenta que presenta el alcalde del Municipio Mariño del estado Nueva Esparta, Alfredo Díaz, correspondiente al ejercicio fiscal año 2014», Porlamar.

**Aliados Comunicacionales** (2010). «Sistematización de la experiencia de presupuesto participativo 'Rumbo Propio'», Caracas, Aliados Comunicacionales, editorial.

**Allegretti, Giovanni, Patricia García-Leyva y Pablo Paño Yáñez** (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Málaga, Diputación de Málaga.

**Arocena, José** (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo, Nueva Sociedad, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.

**Baierle, Sergio** (2009). «Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista do novo gerencialismo público inclusivo», *Serie Cadernos da Cidade* n° 1, Porto Alegre, Centro de assessoria e Estudos Urbanos. [http://ongcidade.org/site/arquivos/bibliotecal/caderno\\_serpio.pdf](http://ongcidade.org/site/arquivos/bibliotecal/caderno_serpio.pdf).

**Banco Mundial** (2008). «Rumo a um orçamento participativo mais inclusivo e efectivo em Porto Alegre», Unidad de Gerenciamiento do País, Brasil, [http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP\\_port.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf).

**Banko, Catalina** (2008). «De la descentralización a la 'nueva geometría del poder'», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n° 14 (2), pp. 167-184, Caracas.

**Barceló, Sara y Zainer Pimentel** (2002). *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*, Madrid, Editorial Catarata.

**Bernardo, José Luis** (2008). «El presupuesto participativo municipal: herramienta para la participación ciudadana en la gestión municipal», Módulo 18 del Programa de Fortalecimiento Técnico de los CLPP, Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social.

**Cabannes, Yves** (2004a). *¿Qué es y cómo se hace el presupuesto participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes con presupuestos participativos municipales*, Quito, PGU-ALC, ONU Hábitat, PNUD.

**Cabannes, Yves** (2004b). «Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio», documento de la Campaña Mundial sobre la Gobernanza Urbana, ONU Hábitat, [http://base.socioeco.org/docs/documento\\_conceptual\\_es\\_presupuesto\\_participativo.pdf](http://base.socioeco.org/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.pdf).

**Cabannes, Yves** (2005). «Presupuesto participativo y finanzas locales», documento presentado en el seminario de apertura de la Red Urbal 9, Porto Alegre.

**Casella, Antonio** (2010). «El socialismo del siglo XXI: consejos comunales y alcaldías en Venezuela», *Cuestiones Políticas*, n° 26, <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/viewFile/6435/6178>.

**Cavalcanti, Elvia y Reinaldo Maia** (2000). «Contradiciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas», *Reforma y Democracia*, n° 18, <http://siare.clad.org/fulltext/0036212.pdf>.

**Concejo Municipal de Mariño** (2014). «Informe de ordenanzas discutidas y aprobadas (período 2009-2013)», Porlamar.

**Consejo Nacional Electoral** (2013). Resultados Electorales, Elecciones Municipales del 8 de diciembre de 2013, base de datos en línea, [http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones.php](http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones.php).

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (2000). Gaceta Oficial de la República de Venezuela n°. 5.453 del 24 de marzo.

**D'Elia, Yolanda** (2010). *En defensa de la descentralización en Venezuela*, Caracas, Ildis-FES.

**Díaz, Alfredo** (2013). «Programa de Gobierno 2014-2017», Porlamar.

**Fernández Borge, Francisco** (1999). «Balance general de la situación municipal en Venezuela», documentado preparado para proyecto del Ildis, Caracas.

**García-Guadilla, María Pilar y Rosa Amelia González** (2000). «Formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre», *América Latina Hoy*, n° 24, pp. 5-17, Salamanca.

**Goldfrank, Benjamin** (2011). «Los Consejos Comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?», *Íconos*, n° 39, pp. 41-55, Quito.

**Goldfrank, Benjamin** (2006). «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*, n° 26 (2), pp. 3-28, Santiago.

**González Marregot, Miguel** (2014a). «Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP): una oportunidad de participación democrática en riesgo», en Miguel González Marregot, ed., *Impacto de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la participación ciudadana en el municipio venezolano*. Caracas, Gestión de cambio, Fundación de Estudios Municipales, Consejo Local de Planificación Pública del Municipio de Chacao.

**González Marregot, Miguel** (2014b). «Situación de la política pública de participación ciudadana municipal: resultados de la encuesta del PAGMA Municipal», documento presentado en el I Encuentro de la Red de Participación Ciudadana Municipal, Porlamar.

**Harnecker, Marta** (2005). *Presupuesto participativo en Caracas: la experiencia del GOL*, Caracas, Alcaldía de Caracas, Burbuja Editorial.

**Harnecker, Marta** (2007). *Delegando poder en la gente*, Caracas, Editorial El Perro y la Rana.

**Harnecker, Marta** (2008). *Transfiriendo poder a la gente: municipio Torres, estado Lara, Venezuela*, Caracas, Centro Internacional Miranda, Monte Ávila Editores.

**Instituto Nacional de Estadística** (2011). XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011, base de datos en Redatam, <http://www.redatam.ine.gov.ve/Censo2011/index.html>.

**Ley Orgánica del Poder Público Municipal** (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n°. 6015 del 28 de diciembre.

**López, José Luis** (1999). «Presupuesto municipal participativo en El Tocuyo: decisiones comunitarias para problemas comunitarios», en Henry Gómez Samper, Faviola Vethencourt y Virgilio Armas, coords., *Gobernabilidad y democracia: participación comunitaria y cambio social*, tomo 3, Caracas, Ministerio de la Familia, Banco Mundial, PNUD, IESA.

**López Maya, Margarita** (2011). *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010): orígenes, leyes, percepciones y desafíos*, Caracas, UCAB-Centro Gumilla.

**Machado, Jesús** (2009). «Estudio cuantitativo de opinión sobre los consejos comunales», Caracas, Centro Gumilla, <http://gumilla.org/segundoinforme-consejoscomunales>.

**Maingon, Thais** (2006). «Venezuela: deslegitimación y colapso del sistema de partidos», *Temas de Coyuntura*, n° 53, pp. 45-76, Caracas.

**Mascareño, Carlos** (1990). «Bases para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones territoriales», en CLAD, ed., *Descentralización político-administrativa: bases para su fortalecimiento*, Caracas, CLAD.

**Mascareño, Carlos** (2010). *Descentralización y democracia en América Latina: encuentros y desencuentros*, Caracas, Cendes.

**Mesa de la Unidad Democrática** (2013). «Lineamientos para la gestión municipal 2014-2017», Caracas, <http://www.unidadvenezuela.org/wp-content/uploads/2013/10/MUD-Lineamientos-Municipal.pdf>.

**Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales** (2015, febrero 6). Consejos Comunales registrados, base de datos en línea, <http://www.mpcomunias.gov.ve>.

**Montecinos, Egon** (2012). «Democracia y presupuesto participativo en América Latina: la mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil», *Reforma y Democracia*, n° 53, <http://siare.clad.org/fulltext/0070200.pdf>.

**Navarro, Zander** (1998). «La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)», documento presentado en el seminario Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana, Cartagena de Indias.

**Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta para el Ejercicio Económico-Financiero** (2014). Gaceta Municipal del Municipio Santiago Mariño del 1 de enero.

**Ordenanza sobre el Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta** (2011). Gaceta Municipal del Municipio Santiago Mariño del 20 de enero.

**Penfold, Michael** (2009). *Dos tradiciones, un conflicto: el futuro de la descentralización*, Caracas, Random House Mondadori.

**Porto de Oliveira, Osmany** (2011). «Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites», en Yanina Welp y Laurence Whitehead, comps., *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México D.F. Flasco.

**Reggio Gómez, Beatriz** (2010). «Aplicabilidad del presupuesto participativo municipal considerando las instancias CLPP y los Consejos Comunales», Tesis de Maestría, Caracas, Cendes-UCV

**Rodriguez, Carlos** (2015). «Metodología para la implementación del proceso de presupuesto participativo en el municipio Mariño del estado Nueva Esparta, período 2014-2017», Tesis de Maestría, Caracas, Cendes-UCV.

**Rodríguez de Sanoja, Luisa** (2009). «Experiencia venezolana de participación ciudadana en la gestión de los ingresos públicos: el presupuesto participativo», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo*, n° 5, <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/5-2009/5-11.pdf>.

**Salvador, Miquel** y **Carles Ramió** (2012). «El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso», *Reforma y Democracia*, n° 53, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/053-junio-2012/Salvador%20y%20Ramio.pdf>.

**Schneider, Cecilia** y **Yanina Welp** (2011). «¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina», *Íconos*, n° 40, pp. 21-39. Quito.

**Scotto, Clemente** (2003). «La participación ciudadana como política pública: una experiencia en la gestión local», en Carlos Mascareño, coord., *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Caracas, Cendes-UCV.

**Sintomer, Yves, Anja Röcke Carsten Herzberg** y **Giovanni Allegretti** (2012). «Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting», *Journal of Public Deliberation*, n° 8 (2). <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd>.

**Smilde, David** y **Luis Vicente León** (2009). «Understanding Populism and Political Participation: the Case of Venezuela», Serie *Democratic Governance and The New Left*, n° 3, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Venezuela.pdf>.

**Sousa Santos, Boaventura de** (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Quito, Abya-Yala, FES-Ildis.

**Tatagiba, Luciana** y **Ana Chaves Teixeira** (2007). «Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de Sao Paulo (2000-2004)», en CLAD, comp., *Contraloría y participación social en la gestión pública*, Caracas, CLAD.

**Transparencia Venezuela** (2008). «Indicadores de Transparencia Municipal: Resultados 2008», <http://transparencia.org.ve.previewdns.com/wp-content/uploads/2012/10/Presentacion-Resultados-SITM-2008.pdf>.

**Transparencia Venezuela** (2004). *Guía de presupuesto participativo municipal*, Caracas. <http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2014/01/Guia-Presupuesto-Participativo-VF.pdf>.

**Wampler, Brian** (2008). «When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil», *Comparative Politics*, n° 41 (1), [http://works.bepress.com/brian\\_wampler/11/](http://works.bepress.com/brian_wampler/11/).

**Zambrano, Adalberto** (2007). *Planificación estratégica: presupuesto y control de la gestión pública*, Caracas, UCAB.