

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES)

**METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO MARIÑO DEL
ESTADO NUEVA ESPARTA
PERÍODO 2014-2017**

Autor: Carlos Rodrigues de Caires

Trabajo que se presenta para optar al grado de
Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo,
Mención Planificación Global

Tutor: Carlos Mascareño Quintana

Caracas, marzo 2015

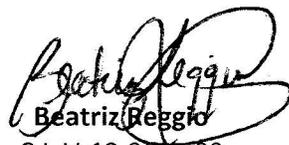


VEREDICTO

Quienes suscriben, miembros del jurado designado por la Comisión Técnica del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, para examinar el **Trabajo de Grado** presentado por: **CARLOS MIGUEL RODRÍGUES DE CAIRES** Cédula de identidad N° 18.940.453, bajo el título "**METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO MARIÑO DEL ESTADO NUEVA ESPARTA. PERÍODO 2014-2017**", a fin de cumplir con el requisito legal para optar al grado académico de **MAGÍSTER SCIENTIARUM EN PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, MENCIÓN PLANIFICACIÓN GLOBAL**, dejan constancia de lo siguiente:

1. Leído como fue dicho trabajo por cada uno de los miembros del jurado, se fijó el día 15 de mayo de 2015 a las 09:00 am., para que el autor lo defendiera en forma pública, lo que éste hizo en el Salón Jorge Ahumada, mediante un resumen oral de su contenido, luego de lo cual respondió satisfactoriamente a las preguntas que le fueron formuladas por el jurado, todo ello conforme con lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado.
2. Finalizada la defensa del trabajo, el jurado decidió **aprobarlo**, por considerar, sin hacerse solidario con la ideas expuestas por el autor, que se ajusta a lo dispuesto y exigido en el Reglamento de Estudios de Postgrado. Para dar este veredicto, el jurado estimó que el trabajo examinado presenta coherencia e integración entre el problema, marco teórico y marco metodológico.
3. El jurado por unanimidad decidió otorgar la calidad de **EXCELENTE** al presente trabajo por las siguientes razones:
 - a) Se trata de un trabajo de gran utilidad para la gestión municipal, particularmente en los procesos de participación.
 - b) La tesis ofrece rigurosidad conceptual y comprensión del fenómeno estudiado.
 - c) La investigación representa una base para futuros proyectos de mayor envergadura en el tema de la participación.

En fe de lo cual se levanta la presente ACTA, a los 15 días del mes de mayo del año 2015, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado.



Beatriz Reggio

C.I. V-12.962.599
Consultora Externa
Jurado Principal



Alberto Tobío

C.I. V-7.566.353
UCV-CENDES
Jurado Principal



Carlos Mascareño

C.I. V-4.084.761
UCV-CENDES
Tutor-Coordador

RECONOCIMIENTO

La realización de un trabajo de estas características, aunque sea un acto formalmente individual, demanda del concurso, la colaboración y el apoyo de una gran cantidad de personas. En este caso, las contribuciones recibidas han sido tanto de índole académica e institucional como personal.

A nivel académico, el profesor Carlos Mascareño ha ejercido con inteligencia y criterio su papel de tutor, ofreciendo su oportuno consejo en la orientación de la investigación y haciendo los más efectivos aportes en su desarrollo. La confianza que depositó en mí y su comprensión ante los retrasos e inconsistencias fueron estímulos claves que crearon un incentivo adicional para el cumplimiento de los objetivos.

De igual modo, otros docentes del Programa de Maestría del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), entre los que subrayo a Hercilio Castellano, Jesús López, Carlos Aponte y Luisa Bethencourt, contribuyeron, muchas veces sin saberlo, a sembrar en mí interrogantes e ideas que fueron de gran utilidad en el desarrollo de la investigación.

A nivel institucional, pude contar con el apoyo de diversos funcionarios que facilitaron el acceso a información clave y me concedieron parte de su limitado tiempo para ser entrevistados. En este particular, destaco la contribución del politólogo David Dubén, en su condición de director de Proyectos Especiales de la Alcaldía de Mariño, quien no solo me ofreció la oportunidad inicial de ingresar a la institución sino que me concedió toda su confianza y apoyo para que emprendiera este trabajo como propuesta para la gestión municipal y para que, posteriormente, lo transformara en una investigación que satisficiera las condiciones y requerimiento de un Trabajo de Grado de Maestría. También fueron de gran ayuda en el acceso a información interna funcionarios de nivel

directivo como Félix Márquez, Gaetano Coccorese, Jesús Fernández, Cruz Bermúdez, Jesús Machado, Javier Moy y Lucía Reyes.

Finalmente, a nivel personal, agradezco con especial cariño a dos personas muy cercanas, Odilia Caires y Rachel Brito, quienes me brindaron el apoyo y el estímulo para continuar con esta tarea en medio de situaciones personales y nacionales tan complejas. De igual manera, colegas y amigos como Miguel Hernández y Jesús Sánchez ofrecieron a su modo comentarios orientadores que me animaron en momentos de dificultad y estancamiento.

A todos ellos y a muchos más, mi gratitud y especial reconocimiento.

RESUMEN

El Presupuesto Participativo (PP) constituye una de las innovaciones participativas más reconocidas y practicadas a nivel internacional. En Venezuela, a pesar de que las normas jurídicas le dan carácter de obligatoriedad, su adopción ha sido parcial. La literatura sobre el tema está constituida, fundamentalmente, por guías metodológicas generales, así como por estudios y análisis de los casos en los que se practica o se ha practicado. En este sentido, ha sido poca la atención otorgada al diseño metodológico del proceso en función de su adaptación a las características específicas de cada municipio.

Este trabajo atiende precisamente a este vacío, fijándose por objetivo formular una metodología para la implementación del proceso de Presupuesto Participativo en el municipio Mariño del estado Nueva Esparta durante el período 2014-2017.

El trabajo se clasifica en la categoría de proyecto factible y está dividido, sin incluir el marco referencial, en tres grandes secciones: la primera, contiene una investigación diagnóstica sobre el municipio Mariño y sobre su antecedente fallido en materia de PP, desarrollado en el año 2009; la segunda, consiste en la propuesta del diseño metodológico en cuanto tal; y, la tercera, incorpora el análisis de su factibilidad, haciendo referencia a la aplicación parcial del diseño durante el 2014.

El trabajo aporta como resultado la formulación de un diseño metodológico de base territorial y alcance consultivo, adecuado a las características y peculiaridades del municipio Mariño. La principal conclusión se refiere a la relevancia de contar con un adecuado diseño metodológico del PP que canalice y permita materializar institucionalmente las dos precondiciones claves del

proceso: la voluntad política del alcalde y el interés y la disposición de la sociedad civil organizada.

Palabras Claves: Presupuesto Participativo; Diseño Metodológico; Municipio Mariño; Estado Nueva Esparta.

ÍNDICE GENERAL

	PÁG
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MARCO METODOLÓGICO	6
1.1. Planteamiento del Problema	6
1.2. Objetivos	17
1.3. Justificación	19
1.4. Nivel y Diseño de la Investigación	23
1.5. Selección del Caso	28
1.6. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información	30
1.7. Técnicas e Instrumentos de Procesamiento y Análisis de Información	32
1.8. Sistema de Operacionalización de Variable	34
 CAPÍTULO II. MARCO REFERENCIAL	 42
2.1. Marco Conceptual e Histórico del Presupuesto Participativo	43
2.1.1. Democracia y Participación Ciudadana	43
2.1.2. Descentralización político-administrativa: concepción y reformas en América Latina	52
2.1.3. Gobernanza local: nuevas capacidades y dinámicas de gestión	55
2.1.4. Desarrollo local: la revalorización económica de los municipios	59
2.1.5. Presupuesto Participativo: naturaleza, perspectivas, dimensiones y ejes de análisis	62
2.1.6. Contexto, origen y evolución de la práctica del PP	82
 2.2. Marco Histórico-Político del Presupuesto Participativo en Venezuela	 90
2.2.1. Representación y partidos: agotamiento del sistema político	90
2.2.2. Descentralización y participación: experiencias pioneras de PP	92
2.2.3. Constitución Bolivariana: el nuevo contexto político-institucional	93
2.2.4. Antecedentes de la investigación: la práctica del PP en el nuevo contexto político-institucional	102
 2.3. Marco Jurídico-Normativo del Presupuesto Participativo	 110
2.3.1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	110
2.3.2. Ley Orgánica del Poder Público Municipal	113
2.3.3. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública	116
2.3.4. Otras Normas Jurídicas de Interés	120
 CAPÍTULO III. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL MUNICIPIO MARIÑO	 108
3.1. Caracterización General del Municipio Mariño	123
3.2. Diagnóstico del Municipio Mariño desde la Perspectiva del PP	143

3.2.1. Dimensión Normativa y Jurídico-Legal	144
3.2.2. Dimensión Político-Institucional	150
3.2.3. Dimensión Participativa	165
3.2.4. Dimensión Presupuestaria	170
3.2.5. Dimensión Territorial	175
3.3. La Experiencia de PP del año 2009	176
3.3.1. Descripción General	176
3.3.2. Análisis según las Condiciones y Dimensiones del PP	182
CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MUNICIPIO MARIÑO (2014-2017)	193
4.1. Concepción del PP	193
4.1.1. Bases del PP	193
4.1.2. Definición del PP	193
4.1.3. Objetivos del PP	195
4.1.4. Valores y Principios del PP	196
4.2. Estructura Institucional y Organizativa del PP	197
4.2.1. Actores Participantes	197
4.2.2. Distribución Territorial	204
4.2.3. Ámbito Competencial	206
4.2.4. Criterios de Distribución y Asignación de Recursos	208
4.2.5. Mecanismos de Comunicación e Información	212
4.2.6. Instancias de Capacitación y Rendición de Cuentas	215
4.3. Estructura Operativa del PP	217
4.3.1. Recursos para el Funcionamiento Operativo	217
4.3.2. Instrumento o Planilla para la Presentación de Propuestas de Inversión	218
4.3.3. Cronograma	220
4.4. Estructura Procedimental del PP	220
4.4.1. Ciclo Anual del PP	220
CAPÍTULO V. FACTIBILIDAD DEL DISEÑO METODOLÓGICO	236
5.1. Condiciones de Éxito del PP	236
5.2. Limitaciones y Tareas Pendientes	241
5.3. La Experiencia del 2014: Prueba Parcial de la Viabilidad del Diseño	245
CONCLUSIONES	251
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	256
ANEXOS	273

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

TABLAS	PÁG
1. Principales Diferencias entre el Proyecto de Investigación y el Proyecto Factible	24
2. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información	32
3. Operacionalización de la Variable Presupuesto Participativo	36
4. Operacionalización de la Variable Diseño Metodológico	41
5. Dimensiones y Variables del Presupuesto Participativo	76
6. Tipología de Presupuestos Participativos y su Aplicación a casos de España	79
7. Presencia y Niveles de Participación Social según Tipos de Grupos	98
8. Principales Resultados del Estudio de Autoevaluación de los Consejos Comunales	101
9. Principales Resultados del Estudio de Valoración de los Consejos Comunales por parte de las Comunidades	102
10. Marco Jurídico del Presupuesto Participativo	110
11. Organización Política del Municipio	113
12. Población Total del Municipio Mariño en Relación al Estado Nueva Esparta	126
13. Índice de Masculinidad y Distribución de Población por Sexo en el Municipio Mariño	127
14. Distribución de la Población por Grupos Quinquenales de Edad en el Municipio Mariño	128
15. Distribución de la Población por Grupos Especiales de Edad en el Municipio Mariño	128
16. Atractivos Turísticos y Sitios de Interés del Municipio Mariño	131
17. Hogares con Déficit según Variables de Necesidades Básicas en el Municipio Mariño	132
18. Acceso a Servicios Básicos en Viviendas en el Municipio Mariño	134
19. Tasas de Analfabetismo y Asistencia Escolar en el Municipio Mariño	135
20. Alcaldes del Municipio Mariño (1989-2017)	136
21. Composición del Concejo Municipal de Mariño (2014-2017)	141
22. Composición del CLPP del Municipio Mariño (2011-2013)	142
23. Ordenanzas Sancionadas por Área en el Municipio Mariño (2009-2013)	146
24. Índice de Desarrollo Legislativo Municipal sobre Participación Ciudadana	147
25. Composición del CLPP del Municipio Mariño	148
26. Zonas y Sectores para la Participación en el CLPP del Municipio Mariño	149
27. Resultados Electorales en el Municipio Mariño (2008-2013)	154
28. Órganos de la Alcaldía de Mariño con Competencias en materia de Presupuesto Participativo	157
29. Nivel de Desarrollo Institucional del CLPP	160
30. Miembros y Asesores de la Comisión Ejecutiva Especial para el Reimpulso de la Transformación del Municipio Mariño	163
31. Ejes de Planificación y Gestión en el Municipio Mariño (2008-2017)	164
32. Consejos Comunales en el Municipio Mariño según Fecha de Registro ante el MPPCMS	166

33. Estimaciones de Ingresos según Rubros en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño	171
34. Ingresos Recibidos por el Municipio Mariño en el Ejercicio Económico-Financiero 2014	172
35. Distribución Prevista del Gasto por Sectores en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño	172
36. Gastos Ejecutados según Sectores por el Municipio Mariño en el Ejercicio Económico-Financiero 2014	173
37. Distribución Prevista del Gasto por Partidas en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño	173
38. Gastos Ejecutados según Partidas por el Municipio Mariño en el Ejercicio Económico-Financiero 2014	174
39. Relación de Obras Planificadas en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño	175
40. Dimensiones y Variables del Presupuesto Participativo en la Experiencia del Municipio Mariño, año 2009	191
41. Actores Participantes en el Presupuesto Participativo	198
42. Estructura Institucional del Presupuesto Participativo	201
43. Ámbitos Territoriales del Proceso de Presupuesto Participativo en el Municipio Mariño	205
44. Dimensiones y Áreas de la Gestión Municipal	206
45. Áreas de Inversión del Presupuesto Participativo	208

FIGURAS

1. Ubicación del Municipio Mariño	PÁG 123
2. Áreas Bajo Régimen de Administración Especial del Municipio Mariño	124
3. Zonas Urbanas del Municipio Mariño	125
4. Distribución de Población por Sectores del Municipio Mariño	129
5. Pobreza en Hogares según Necesidades Básicas Insatisfechas en el Municipio Mariño	132
6. Organigrama de la Alcaldía del Municipio Mariño	138
7. Niveles Jerárquicos de la Alcaldía del Municipio Mariño	140
8. Evaluación del Clima Laboral en la Alcaldía del Municipio Mariño	161
9. Emblema del Presupuesto Participativo	213
10. Organizaciones participantes en el Presupuesto Participativo del Municipio Mariño, año 2014, según Tipos	248
11. Prioridades Temáticas en el Presupuesto Participativo del Municipio Mariño, año 2014	249

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la revalorización del ámbito local ha ganado fuerza en las últimas tres décadas por la confluencia de una serie de cambios políticos, institucionales, sociales, económicos, culturales y tecnológicos. En este contexto, los gobiernos locales han incrementado, en distintos grados y bajo diversos arreglos, su relevancia política, administrativa y financiera, convirtiéndose en espacios privilegiados para la experimentación de innovaciones institucionales. Una parte importante de estas innovaciones ha surgido vinculada al renovado impulso que ha recibido la práctica de la participación ciudadana como respuesta a las limitaciones de la representación política.

En este marco, el Presupuesto Participativo (PP) ha irrumpido como una de las instituciones participativas más reconocidas y practicadas. Su origen puede rastrearse en la década de 1980 en los municipios brasileños gobernados por el Partido de los Trabajadores (PT), dentro de los cuales la ciudad de Porto Alegre se constituyó en el mayor referente. Aunque, como evidencia Goldfrank (2006), el inicio de esta experiencia en 1989 coincidió con la activación de procesos similares en Ciudad Guayana (Venezuela) y Montevideo (Uruguay), fue sin duda el de la capital del estado de Rio Grande do Sul el experimento más exitoso.

Desde entonces, el PP, definido por Cabannes (2004a) como 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” (p. 20), se extendió rápidamente por el mundo, primero dentro de Brasil y luego fuera de ese país, sobre todo en América Latina y en Europa pero también en las otras regiones. En un cálculo reciente, se estimó que para el 2010 la cantidad de experiencias de PP en desarrollo en todo el mundo variaba entre 795 y 1470 (Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti, 2012, p. 3).

Esta masificación de experiencias ha tenido como correlato la proliferación de modelos, esquemas y diseños metodológicos y, consecuentemente, la profundización de las discusiones sobre los elementos esenciales que constituyen un proceso de PP y las diferencias que puede admitir su organización y funcionamiento.

En Venezuela, el tema de la participación ciudadana ha ocupado un lugar importante en la agenda política e institucional que emergió tras la sanción de la Constitución de 1999. Este texto constitucional representó una ruptura con el carácter fuertemente representativo del sistema político que le precedió, instituyendo un nuevo régimen democrático-participativo, cuya realización institucional vinculó, especial pero no exclusivamente, a los Municipios.

En función de este mandato, la Constitución creó en su artículo 182 el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) como instancia encargada de la planificación participativa del Municipio. Sin embargo, las expectativas creadas por esta figura fueron en general frustradas por sus defectos de diseño, las resistencias originadas por la cultura política tradicional y la propia dinámica de polarización, conflictividad y recentralización que ha caracterizado el proceso político desde entonces.

Al limitado arraigo logrado por los CLPP contribuyeron las sucesivas reformas legales impulsadas especialmente desde el año 2007 por el Ejecutivo Nacional en función de materializar la nueva estructura del llamado Poder Popular, base del Estado Comunal y de la democracia protagónica revolucionaria, cuyas nociones principales fueron plasmadas en el Proyecto de Reforma Constitucional del año 2007 y en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (López Maya, 2011).

En términos prácticos, esto se tradujo en el aumento de la recentralización del Estado y el impulso a la figura de los Consejos Comunales, creada como instancia vinculada directamente al Ejecutivo Nacional con el propósito de articular la participación para el ejercicio del gobierno comunitario.

En este entorno política e institucionalmente complejo, pocos estudios e investigaciones se han planteado como objeto de estudio el proceso de PP, cuyo desarrollo, aunque legalmente obligatorio, parece haber perdido relevancia e interés político. En este sentido, la limitada atención prestada al PP en los años recientes se ha dirigido o bien a estudios o guías metodológicas generales sobre el proceso (Transparencia Venezuela, 2004; Bernardo, 2008; Rodríguez de Sanoja, 2009; Reggio Gómez, 2010), o bien a describir, caracterizar y analizar experiencias ya realizadas o en ejecución (López, 1999; Harnecker, 2005, 2008; Zambrano Barrios, 2007; Aliados Comunicacionales, 2010). El estudio de Municipios que no practican el proceso es virtualmente nulo, mientras que la formulación de diseños metodológicos específicos, ajustados a las particularidades locales, es muy escasa y se elabora sobre experiencias ya en desarrollo (Jiménez Jiménez y Fernández Colmenárez, 2005).

El presente trabajo reconoce este vacío, fijándose como objetivo general formular una metodología para la implementación del proceso de Presupuesto Participativo en el Municipio Mariño del estado Nueva Esparta durante el período 2014-2017.

El caso del municipio Mariño refleja bien la complejidad política e institucional del proceso de PP. Tras la elección en el año 2008 del alcalde Alfredo Díaz, del partido opositor Acción Democrática, se activó el proceso durante el 2009. Sin embargo, a pesar de contar con voluntad política del alcalde y disposición e interés de la sociedad civil organizada, esta experiencia careció de un diseño previo y se planteó como una sucesión de asambleas comunitarias abiertas e

informales para la definición de las prioridades de inversión municipal. Esta ausencia de un adecuado diseño metodológico conllevó a una afluencia masiva de solicitudes y demandas, muchas veces poco articuladas y mal definidas, que sobrepasó por mucho la capacidad de inversión del Municipio y sirvió de poco para alimentar la formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión. De este modo, la frustración de expectativas y el riesgo de los costos políticos asociados condujeron el año siguiente a que se descontinuara el proceso.

La necesidad de reestablecer el ejercicio de este medio de participación tras la reelección del alcalde, el pasado 8 de diciembre de 2013, se vincula no solo a su condición de obligación legal sino también a las orientaciones políticas emanadas de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) para reimpulsar la participación ciudadana municipal, así como por el compromiso expreso incorporado al Plan de Gobierno 2014-2017, presentado al electorado por el alcalde durante la campaña electoral.

En este sentido, subsanar las fallas de la experiencia anterior pasa necesariamente por elaborar un diseño metodológico adaptado a la realidad específica del municipio Mariño. Una versión parcial e incompleta de este diseño ya fue aplicada durante el año 2014, refrendando imperfectamente su viabilidad.

El trabajo está organizado en cinco capítulos. En el capítulo I, se plantea el problema, las preguntas y los objetivos de la investigación y se definen las principales características de la metodología aplicada, relacionada con el diseño del proyecto factible. El capítulo II corresponde al Marco Referencial, en el que se incorpora el análisis histórico-conceptual del PP, su evolución histórico-política en Venezuela y el marco jurídico nacional. En el capítulo III se desarrolla la caracterización y el diagnóstico del municipio Mariño, así como el análisis de la experiencia del año 2009 ya mencionada. En esta sección se revisan las variables demográficas, jurídicas, político-institucionales, presupuestarias,

socioeconómicas, participativas y territoriales del Municipio y del propio proceso realizado, con el objeto de comprender a fondo las peculiaridades a las que debe atender el diseño metodológico.

El capítulo IV contiene el diseño metodológico del proceso de PP como tal, incluyendo los detalles de su concepción y su estructura institucional, organizativa, operativa y metodológica. Finalmente, en el capítulo V se elabora el análisis de factibilidad de la propuesta, comprobando la presencia de las condiciones de éxito, revisando las limitaciones y tareas pendientes y repasando el proceso del año 2014 como prueba parcial e incompleta de la factibilidad del modelo.

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y MARCO METODOLÓGICO

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En las últimas tres décadas se ha evidenciado un creciente consenso académico y político en torno a la relevancia del ámbito local. En el marco de un amplio conjunto de transformaciones políticas, institucionales, sociales, económicas, culturales y tecnológicas, la categoría de lo local ha asumido nuevos contenidos, pasando de ser un nivel políticamente irrelevante y de baja autonomía, limitado a labores fundamentalmente operativas y supeditado a las dinámicas de ámbito nacional, a un espacio de importancia política, autónomo, portador de roles y competencias estratégicas y de un amplio margen de maniobra en la articulación con otros niveles territoriales (Brugué y Gomà, 1998).

En la literatura académica existen distintas interpretaciones y enfoques en torno a este fenómeno de revalorización de lo local. Estas perspectivas divergen al colocar el énfasis explicativo en su dimensión sociopolítica, tecno-económica o cultural. Brugué y Gomà (1998) señalan que la diversificación de las demandas sociales y la creciente complejidad de los problemas públicos han exigido del aparato político-administrativo respuestas heterogéneas, cercanas y flexibles, más viables en el ámbito local.

Por su parte, Finot (1998) concibe el aumento del poder y los recursos del nivel local asociado a la necesidad de mejorar la eficacia del Estado, fundamentalmente a través de la reducción de su rol productor y la

concentración de los esfuerzos en sus funciones reguladoras, distributivas y articuladoras.

En otro enfoque, Arocena (1995) identifica como factor clave el agotamiento simbólico y material de la cultura basada en la centralización y el orden, que privilegia lo general, lo racional y lo unitario, y el ascenso en contra parte de una nueva cultura, sustentada en la descentralización y la iniciativa, y sostenida en la valoración positiva del movimiento, la multiplicidad y la singularidad.

Esta confluencia de perspectivas heterogéneas evidencia que el fenómeno se encuentra cruzado por distintos cursos de transformación y ejes de análisis, muy entrelazados entre sí. En primer lugar, se distingue el debate sobre las distintas concepciones de la democracia y la calidad de sus formas institucionales, expresado en la discusión sobre el déficit democrático de la representación y el avance de nuevos mecanismos, prácticas y experiencias de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En segundo lugar, se ubican los planteamientos sobre la descentralización político-institucional de los aparatos estatales, enmarcados en la perspectiva de la crisis de eficacia y legitimidad de los Estados nación. En este marco, se debate el traspaso de poder, atribuciones y recursos a niveles subnacionales como mecanismo de democratización, flexibilización y territorialización de los procesos decisorios públicos.

En tercer lugar, también muy relacionado con los proyectos de reforma del Estado, se identifican los procesos y análisis sobre la emergencia de un nuevo modo de dirección y gobierno de carácter horizontal, cooperativo y reticular – llamado generalmente gobernanza-, concretado en la creación de nexos colaborativos entre las instituciones estatales, las organizaciones de la sociedad

civil y las empresas privadas para gestionar la creciente complejidad de los problemas públicos.

En cuarto lugar, es posible distinguir el conjunto diverso de prácticas y estudios categorizados bajo la figura del “desarrollo local” y que aluden en general a la asunción de mayor protagonismo económico de los agentes territoriales con el propósito de dinamizar sus tejidos y recursos locales y mejorar la calidad de su inserción a la economía global.

Estas tendencias han convergido, con distintos grados de influencia, intensidad y sentido, en los procesos políticos, sociales y económicos experimentados en América Latina durante las últimas tres décadas. La década de 1980, habitualmente denominada “la década perdida” en alusión a la crisis del modelo desarrollista hasta entonces dominante, marcó el inicio de un conjunto de transformaciones sociales y reformas institucionales de gran significación para la región. Por un lado, varios países avanzaron en sus procesos sociopolíticos de democratización, adoptando reformas relevantes en materia de libertades públicas, competencia electoral y fortalecimiento de la sociedad civil. Por el otro, distintos Estados implementaron estrategias y políticas económicas para recortar el tamaño del Estado, descentralizar sus estructuras e incentivar a los mercados.

En su conjunto, y a pesar de sus efectos contradictorios, estas reformas implicaron un cambio en la relación Estado-Sociedad, al promover la apertura de oportunidades inéditas para el desarrollo de espacios de participación en los asuntos públicos. De acuerdo con Mascareño (2010), el auge de mecanismos, instrumentos e iniciativas participativas en América Latina ha estado contextualizado precisamente por dos procesos convergentes: uno, conceptualizado como de “abajo hacia arriba”, es la expansión territorial de la sociedad civil; el otro, de “arriba hacia abajo”, es el avance de la

descentralización político-administrativa. Un caso nacional paradigmático es, en este sentido, el de Brasil.

Distintos autores (Navarro, 1998; Sousa Santos, 2004a; Harnecker, 2007) coinciden en señalar que las características particulares del contexto sociopolítico y del proceso institucional brasileño influyeron en el desarrollo de experiencias participativas exitosas en ese país. En ese sentido, se considera la emergencia del Presupuesto Participativo (PP) en la ciudad de Porto Alegre el fruto de una mezcla de condiciones nacionales y locales favorables.

A nivel nacional, se destaca el significativo impulso que implicó la aprobación de la Constitución Federal de 1988, la cual recogió las reivindicaciones de derechos de ciudadanía, descentralización política y empoderamiento local que dominaban el clima político. A nivel local, se señala el fuerte tejido organizativo de la sociedad civil de Porto Alegre, relacionado con el hecho de que el movimiento asociativo se refugiara en la temática urbana ante la represión autoritaria. Adicionalmente, se subrayan otros elementos locales como la naturaleza plural y democrática del Partido de los Trabajadores (PT); su tradición de debate político y teórico; el peso de las perspectivas ideológicas de “radicalización democrática” entre sus cuadros; y sus fuertes vínculos organizativos con la sociedad civil.

Aunque se reconoce la existencia de experiencias previas¹ y simultáneas², hay cierto consenso en la singularidad del proceso de Porto Alegre, basado en su carácter de innovación institucional participativa y redistributiva (Sousa Santos, 2004a). Su trayecto se inició en 1989 tras la victoria de una coalición de izquierda comandada por el PT en las elecciones municipales. Su naturaleza excepcional radica en la creación de una “esfera pública no estatal” (Barceló y

¹ La de Porto Alegre se considera la más relevante por su impacto, pero Harnecker (2007) señala la existencia de experiencias previas en el mismo Brasil.

² 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).

Pimentel, 2002) en la cual convergen autoridades, técnicos y ciudadanos organizados y no organizados para abordar conjuntamente la identificación de las necesidades sociales, la escogencia de prioridades de inversión y la toma de decisiones sobre la asignación de la inversión municipal, con el objetivo explícito de “invertir” dichas prioridades y redistribuir la renta urbana (Cavalcanti Fadul y Maia Muniz, 2000).

Aunque la influencia que ha ejercido la experiencia de Porto Alegre es inocultable, Cabannes (2005, Mayo) advierte que, más que un modelo, el proceso se ha constituido en una experiencia emblemática. En ese sentido, desde su origen, el PP se ha expandido aceleradamente bajo diversas concepciones, diseños y técnicas (Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez, 2011), negando en la práctica la existencia de un esquema universal.

Esta dinámica expansiva puede caracterizarse, de acuerdo con el mismo Cabannes (2004a), a lo largo de tres etapas: una primera fase de experimentaciones aisladas dentro de Brasil, muy vinculadas a los gobiernos locales del PT (1989-1997); una segunda de masificación brasileña, en la que intervienen otros partidos políticos de signo distinto (1997-2000); y la tercera, de expansión fuera de Brasil y diversificación (del 2000 en adelante), durante la cual el PP es adoptado bajo muy diversos diseños en gobiernos locales de prácticamente todo el mundo.

En Venezuela, en un contexto sociopolítico e institucional diferente, esta modalidad participativa también tuvo una adopción temprana, casi paralela a Porto Alegre. El sistema político venezolano para entonces vigente, caracterizado a nivel politológico como un “sistema populista de conciliación de élites” (Rey, 1998) por su fuerte carácter representativo, empezó a dar muestras de agotamiento durante la década de 1980.

El deterioro de las bases del sistema político se tradujo en un conjunto de iniciativas de reforma, entre las cuales destacan las diseñadas por la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), creada en 1984. Con el objeto central de fortalecer la democracia, esta instancia propuso políticas de descentralización que, lenta y progresivamente, comenzaron a ser adoptadas desde 1989, iniciando con la creación de la figura del alcalde y su sometimiento, junto a los gobernadores de estado, a la elección directa, universal y secreta.

Las primeras elecciones de estas autoridades subnacionales, realizadas el mismo año 1989, permitieron la consolidación a nivel local de varios partidos políticos menores y de incidencia marginal en el ámbito nacional. Tal fue el caso del partido La Causa R, ganador de la Alcaldía del municipio Caroní (estado Bolívar). Siendo un partido de orientación ideológica similar al PT y sin experiencia previa de gobierno, el equipo político se planteó el reto de diferenciar su gestión de la de los partidos tradicionales, aplicando los principios de profundización democrática, transparencia administrativa y modernización institucional a la gestión local y apoyándose en la tradición de organización y lucha sindical existente en el Municipio (García-Guadilla y González, 2000).

Bajo este enfoque, se propusieron desarrollar un proceso de presupuestación participativa. Esta experiencia, extendida a lo largo de la década de 1990, inició a través de la recolección informal de solicitudes y peticiones para nutrir la formulación presupuestaria y fue consolidándose y reforzándose, al incluir mecanismos asamblearios de consulta y deliberación por zonas; aumentar la proporción del presupuesto sometido a discusión; incorporar modalidades de cogestión de los proyectos; reforzar las instancias de rendición de cuentas y fortalecer el soporte técnico y gerencial (ob. cit.)

Durante la década de 1990, si bien hubo otras experiencias innovadoras de gestión local³, amparadas en la elección directa de alcaldes y gobernadores, el proceso de descentralización avanzó muy lenta y erráticamente, registrando vacíos y contradicciones (D'Elía, 2010).

La ausencia de reformas profundas que permitieran relegitimar el sistema político es considerada por Penfold (2009) una evidencia de las limitaciones de la descentralización en el plano nacional. Esta incapacidad de articular un nuevo arreglo político ofreció la oportunidad para el ascenso de opciones políticas antisistema como la representada por Hugo Chávez y su Movimiento Quinta República (MVR). Su victoria electoral en las presidenciales de diciembre de 1998 se apoyó en su oferta de convocar una Asamblea Nacional Constituyente y, por medio de ella, crear un sistema político más participativo.

La Constitución “Bolivariana” de 1999 incorporó en buena medida el programa de reformas institucionales planteado originalmente por la COPRE, definiendo el régimen político como una democracia participativa (art. 6) y al Estado como federal y descentralizado (art. 4). El texto incorporó un conjunto de mecanismos y figuras para el ejercicio integral del derecho a la participación en los asuntos públicos y posicionó al Municipio como un espacio político privilegiado para el despliegue “en forma efectiva, suficiente y oportuna” de la participación ciudadana en la gestión pública (art. 168).

Con el objeto de darle concreción institucional a este mandato, la Constitución creó en su artículo 182 la figura del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), con lo cual, si bien no mencionó explícitamente al Presupuesto Participativo como medio de participación, dejó clara la obligatoriedad de desarrollar la participación ciudadana en los procesos de planificación municipal.

³ Tales son los casos de la experiencia del propio partido La Causa R, bajo el mandato de Aristóbulo Istúriz como alcalde de Caracas (1993-1995), así como el Sistema de Participación del estado Miranda, iniciado en 1996, en una gestión estatal del partido COPEI.

La figura del CLPP despertó expectativas muy favorables sobre la democratización de la toma de decisiones locales (Fermín, Martínez, Antúnez y Ochoa, 2002; Calderón, 2005; López Valladar y Añez Hernández, 2005). Sin embargo, se reconoce que su recorrido ha sido accidentado y tortuoso, afectado en su funcionalidad por problemas de diseño normativo y en su potencial democratizador por el contexto sociopolítico nacional y local (Maingon, 2005; González Marregot, 2014).

A pesar de estos problemas, la legislación elaborada en primera instancia para dar cumplimiento al mandato constitucional, específicamente la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) del año 2002, y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), del año 2005, establecieron la figura del Presupuesto Participativo como medio de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía (LOPPM, 2005, art. 261), definiéndolo como “el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal” (art. 271).

Este mandato amplio fue precisado con más detalle en la reforma aplicada a la Ley de los CLPP en el año 2006, en la cual, además de un conjunto de cambios de conformación y funcionamiento de esta instancia, se precisaron tres fases generales en el desarrollo del PP: el Diagnóstico Participativo, a realizarse entre abril y agosto; la Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, estipulada entre septiembre y noviembre; y la Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, normalmente durante el mes de diciembre (art. 35). Estas precisiones vinieron acompañadas con el establecimiento de la figura de los Consejos Comunales como instancias privilegiadas de la participación ciudadana, confiriéndole un rol central no solo en la conformación

del CLPP sino en el propio desarrollo del PP. Esta tendencia se reforzó aún más con la subsiguiente reforma del año 2010 y la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal del mismo año.

Esta tensión entre el impulso participativo, por un lado, y la restricción de su pluralidad y su utilización con fines utilitarios, por el otro, enmarca y complejiza no solo el desarrollo normativo sino también la práctica de iniciativas de participación desde la aprobación de la Constitución. En estos años, variados y diversos mecanismos y procesos participativos han sido desarrollados en distintos niveles territoriales.

Experiencias de PP muy diversas en términos de tamaño y ubicación del Municipio; orientación política de las autoridades; nivel de institucionalización; duración; modo organizativo; diseño metodológico; y resultados alcanzados, han sido practicadas desde 1999. Sin embargo, a pesar de su obligatoriedad legal, la práctica ha estado lejos de ser uniforme o universal. De acuerdo con un estudio realizado en el 2008, de 71 entidades municipales analizadas al menos 29 municipios estaban desarrollando, con distintos estadios de avance, sus procesos de PP (Transparencia Venezuela, 2008). Por su parte, en un trabajo publicado en 2007, Zambrano identifica a 45 municipios con PP, equivalentes a un 15% del total (p. 203).

Algunas de estas experiencias, como se verá en la sección correspondiente, han sido documentadas, evidenciando la diversidad de concepciones, enfoques y técnicas utilizadas, y aportando luces sobre las potencialidades y limitaciones derivadas tanto de sus diseños metodológicos como de los contextos sociopolíticos en los que han debido insertarse.

En particular, el municipio Mariño del estado Nueva Esparta desarrolló una experiencia innovadora en el contexto local tras la elección de Alfredo Díaz como

alcalde en noviembre del 2008. Díaz, dirigente del partido opositor Acción Democrática y hasta entonces Presidente del Concejo Municipal, incorporó en su Plan de Gestión el objetivo de reforzar la participación ciudadana como programa central del desarrollo social, enfatizando la necesidad de incorporar a toda la comunidad “sin discriminación” de ningún tipo (2008, p. 2).

Bajo ese compromiso, en el año 2009 se puso en práctica el proceso de PP, pero, en parte debido a la inexperiencia de gobierno, se prescindió de un diseño institucional y metodológico que guiara el proceso, haciendo depender su funcionamiento de la implicación directa del alcalde y el voluntarismo del equipo de gobierno. La ausencia de un mecanismo para la priorización y jerarquización de demandas, entre otras carencias técnicas, condujo a que las mismas desbordaran la capacidad de respuesta y atención de la Alcaldía, optando las autoridades por discontinuar su práctica y concentrar la inversión en el desarrollo de proyectos y acciones definidas directamente en los órganos y entes municipales o a través de otros medios de consulta y participación ciudadana.

Sin embargo, la voluntad política del alcalde Díaz para incorporar la práctica del PP en su gestión se reafirmó nuevamente en su Plan de Gobierno 2013-2017, en el cual se planteó explícitamente la necesidad de fortalecer los presupuestos participativos por medio de una “metodología técnica participativa” (2013, p. 48). Esta orientación de gestión se vio reforzada además por la perspectiva política asumida en la coalición opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) -de la cual fue candidato a la reelección Díaz-, la cual, a través de sus documentos programáticos para la gestión municipal elaborados con motivo de los comicios de diciembre de 2013, planteó como uno de sus lineamientos centrales el fortalecimiento del Municipio como espacio de participación en la gestión pública, pautando, entre otras acciones, impulsar el PP (Mesa de la Unidad Democrática, Unidad Técnica, 2013).

Tras la reelección del alcalde Alfredo Díaz, la necesidad de diseñar y formular una metodología general del PP que corresponda con las características particulares del municipio Mariño, atendiendo a su vez a las condicionalidades y limitaciones derivadas del contexto político y jurídico nacional, se erige como la variable clave para poner en marcha un proceso que cumpla sus cometidos y sea sostenible.

Precisamente, la pregunta alrededor de la cual se estructura este trabajo es la siguiente: ¿Cuál es el diseño metodológico que debe ser adoptado para la implementación del proceso de Presupuesto Participativo en el municipio Mariño del estado Nueva Esparta durante el período 2014-2017?

En función de esta interrogante general, se plantean las siguientes preguntas específicas.

1. ¿Cuáles son las bases y los componentes teórico-conceptuales del proceso de Presupuesto Participativo?;
2. ¿Cómo ha sido el origen y la evolución del proceso de Presupuesto Participativo a nivel internacional y en Venezuela?;
3. ¿Qué elementos jurídico-normativos rigen el desarrollo del proceso de Presupuesto Participativo en Venezuela?;
4. ¿Cuáles son las características del municipio Mariño en el ámbito político-institucional, jurídico-normativo, participativo, presupuestario, territorial y de otra índole que se consideran relevantes para la implementación del proceso de Presupuesto Participativo?;

5. ¿Cómo fue la experiencia del proceso de Presupuesto Participativo desarrollada en el municipio Mariño durante el año 2009?;
6. En referencia al diseño metodológico propuesto, ¿Cuál es la concepción del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017?;
7. ¿Cómo es la estructura institucional y organizativa del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017?;
8. ¿Cómo es la estructura operativa del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017?;
9. ¿Cómo es la estructura metodológica del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017?;
10. ¿En qué medida es factible el diseño metodológico del proceso de Presupuesto Participativo del Municipio Mariño para el período 2014-2017?

1.2. OBJETIVOS

Objetivo General

Formular un diseño metodológico para la implementación del proceso de Presupuesto Participativo en el municipio Mariño del estado Nueva Esparta durante el período 2014-2017.

Objetivos Específicos

1. Definir las bases y los componentes teórico-conceptuales del proceso de Presupuesto Participativo.
2. Describir el origen y la evolución del proceso de Presupuesto Participativo a nivel internacional y nacional.
3. Identificar los elementos jurídico-normativos que rigen el desarrollo del proceso de Presupuesto Participativo en Venezuela.
4. Determinar las características del municipio Mariño en el ámbito político-institucional, jurídico-normativo, participativo, presupuestario, territorial y de otra índole que son consideradas relevantes para la implementación del proceso del Presupuesto Participativo.
5. Describir la experiencia del proceso de Presupuesto Participativo desarrollada en el municipio Mariño durante el año 2009.
6. Formular la concepción del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017.
7. Diseñar la estructura institucional y organizativa del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017.
8. Establecer la estructura operativa del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017.
9. Determinar la estructura metodológica del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017.

10. Determinar la factibilidad del diseño metodológico del proceso de Presupuesto Participativo del municipio Mariño para el período 2014-2017.

1.3. JUSTIFICACIÓN

Ramírez (2010) subraya que en la justificación deben incorporarse tres grandes elementos: la relevancia social y científica del problema, la utilidad social que puede generar la investigación, y la factibilidad de llevarla a cabo. En esto coincide Arias (2006) para quien lo que se justifica es la urgencia del problema, la relevancia social e institucional de la investigación y la existencia de beneficiarios.

En este caso, por tratarse de un trabajo del tipo “proyecto factible”, es visible que sus motivaciones se encuentran tanto en el ámbito científico de la generación de conocimientos como, en mayor medida, en el ámbito práctico de la producción de soluciones sociales.

Siguiendo las indicaciones metodológicas, un primer conjunto de motivaciones se refieren al tema general de la participación ciudadana en los asuntos públicos en Venezuela.

El acelerado, dinámico y en parte desorganizado proceso de experimentación participativa que se ha desarrollado en Venezuela desde la aprobación de la Constitución, en 1999, se ha reflejado en la adopción de prácticas y figuras de participación muy diversas, que varían entre sí en términos de actores participantes, tipo de participación, alcances temáticos, niveles territoriales, grado de institucionalización, entre otras variables. Este “experimentalismo” ha dejado en parte a la saga los esfuerzos de sistematización, análisis e investigación, creando una brecha entre la práctica y el conocimiento,

especialmente en lo relativo a las condiciones de éxito de los diseños institucionales, sus resultados concretos y la forma en que se vinculan con las instancias representativas tradicionales. Este trabajo pretende aportar modestamente a la clarificación de estas cuestiones, ratificando la necesidad de su estudio a partir de casos y comparaciones.

Adicionalmente, los esfuerzos analíticos que, sin duda, se han desarrollado en esta materia en Venezuela se encuentran sensiblemente marcados por la polarización entre las perspectivas y enfoques académicos, consecuencia de la propia conflictividad política en torno al Gobierno Nacional (León Álvarez y Chaguaceda Noriega, 2012). Esta situación ha redundado en que la capacidad explicativa de los estudios se vea limitada por el predominio de una dualidad simplificadora: por un lado, análisis que solo destacan aspectos positivos y virtudes de los experimentos patrocinados por el Ejecutivo; por el otro, estudios que son absolutamente críticos con estas experiencias. En este sentido, este trabajo, sin prescindir obviamente de una perspectiva analítica, intenta recoger distintos elementos y componentes de este debate tanto para la definición del contexto sociopolítico nacional y municipal como para nutrir la formulación de la propuesta metodológica y el análisis de su factibilidad.

En tercer lugar, se ha evidenciado que el impulso gubernamental a la participación ciudadana se ha concentrado, al menos desde la adopción de un proyecto formalmente “socialista” en el 2007, en instancias participativas de ámbito microlocal o comunitario, siendo el caso más destacado el de los Consejos Comunales. Estas figuras han sido diseñadas en vinculación directa con el nivel nacional y han desarrollado pocos vínculos con los Municipios. A esto se ha sumado la dinámica de deterioro de la descentralización y debilitamiento de las instancias de participación de ámbito municipal, tal el caso del Consejo Local de Planificación Pública.

Este desinterés político ha tenido su correlato académico, con un direccionamiento de los estudios en el área hacia el ámbito comunitario, descuidando a los gobiernos locales como actores claves de la participación ciudadana. En este contexto, resulta de alto interés teórico y práctico realizar estudios y propuestas que, recogiendo la rica experiencia internacional y los avances teóricos en la materia, resalten, rescaten y refuercen las potencialidades y capacidades de los Municipios como espacios primarios para el desarrollo de formas de gobernanza más participativas.

En un segundo conjunto de motivaciones se ubican las relativas al municipio Mariño específicamente como caso seleccionado. En la bibliografía recogida sobre la materia del Presupuesto Participativo en Venezuela, se identifica la existencia de documentos normativos y guías metodológicas generales, así como sistematizaciones de experiencias, las cuales tienen como propósito dominante brindar conocimientos teóricos, orientar a los equipos locales interesados o dar a conocer determinados procesos. Sin embargo, tanto por su carácter genérico como por su vinculación con contextos locales particulares, estas orientaciones tienen una utilidad muy limitada para autoridades y técnicos municipales que deseen innovar en sus localidades. En este sentido, este trabajo atiende a la necesidad de un diseño metodológico específicamente elaborado para el municipio Mariño, en función de sus particularidades.

Este diseño metodológico es especialmente relevante en el caso del municipio Mariño debido a su trayectoria específica. En ese sentido, en Mariño se realizó una experiencia en el 2009 que, a pesar de contar con voluntad política del alcalde y organización y movilización de la sociedad civil, no prosperó debido a la ausencia de un correcto diseño que guiara el proceso. Estas condiciones permanecen hasta la fecha y ratifican la necesidad de que se formule una propuesta adecuada tanto a la naturaleza del proceso como a las circunstancias del Municipio.

Adicionalmente, es preciso mencionar tres condiciones de influencia en el interés y la disposición de las autoridades políticas municipales para llevar a cabo el Presupuesto Participativo:

1. En primer lugar, el hecho de que la práctica del PP emane de un mandato legal, si bien no sustituye la voluntad política, es un factor de presión sobre el alcalde Alfredo Díaz y su equipo, más teniendo en cuenta su condición de miembros de la oposición.
2. En segundo lugar, existe el compromiso político del alcalde expresado en su Programa de Gobierno 2014-2017, hecho público, de impulsar la participación ciudadana, específicamente a través del PP.
3. En tercer lugar, el alcalde Alfredo Díaz, como dirigente regional de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), ha recibido las orientaciones y lineamientos de esta coalición sobre la necesidad de reforzar la participación en la gestión pública municipal, para lo cual un equipo técnico de apoyo de la MUD en el campo municipal ha realizado varias actividades formativas y de difusión sobre la participación ciudadana, una de ellas desarrollada en la propia ciudad de Porlamar y en la cual el alcalde Díaz fungió de anfitrión.

Un tercer y último conjunto de motivaciones se refiere al interés, disposición y posibilidades personales. En este sentido, la condición del autor como analista de la Dirección de Proyectos Especiales de la Alcaldía de Mariño facilita no solo el acceso a la información interna sino el respaldo de funcionarios superiores para el desarrollo de este trabajo. En ese sentido, esta Dirección fue creada por el alcalde a inicios de 2014 con el objeto de que funcionara como unidad multidisciplinaria de apoyo técnico, formulando propuestas y estudios para

mejorar el desempeño de la gestión, utilizando como guía de acción los elementos determinados en el Programa de Gobierno 2014-2017. Precisamente, uno de los primeros ejes de trabajo, propuesto por el autor y respaldado personalmente por el Director de Proyectos Especiales, fue el diseño metodológico del proceso de PP para ser implementado como elemento central de la estrategia participativa del alcalde Alfredo Díaz durante su segunda gestión municipal.

1.4. NIVEL Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación es definida por Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio como “un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno” (2010, p. 4).

Este trabajo se inscribe en la categoría especial de “proyecto factible”, la cual es definida por la UPEL (2003, p. 13) como “la investigación, elaboración y desarrollo de una propuesta de un modelo operativo viable para solucionar problemas, requerimientos o necesidades de organizaciones o grupos sociales; puede referirse a la formulación de políticas, programas, tecnologías, métodos o procesos”. A pesar de su vocación práctica, la institución aclara que todo proyecto factible debe apoyarse en una investigación, bien sea de campo, documental o mixta.

Arias (2006) detalla aún más la naturaleza particular del proyecto factible al mencionar que se trata de un “convencionalismo” utilizado solo en Venezuela para referirse a trabajos académicos que contienen la formulación de propuestas o proyectos, entendiendo por éstos al “conjunto de acciones que deben ejecutarse para satisfacer necesidades o para resolver problemas prácticos, de carácter social o económico” (p. 32).

Este autor aclara que el proyecto factible, si bien no es un tipo de investigación, es un tipo de tesis o trabajo de grado que en su elaboración recurre a la investigación aplicada. Arias señala que las diferencias entre el proyecto de investigación y el proyecto factible se expresan tanto en el problema y los objetivos como en las técnicas de investigación (Tabla 1).

Tabla 1.
Principales Diferencias entre el Proyecto de Investigación y el Proyecto Factible

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	PROYECTO FACTIBLE
Problema de investigación	Problema práctico
Objetivos de investigación	Objetivos prácticos o de acción
Requiere marco teórico	No requiere postura teórica explícita, pero sí es necesario definir los términos básicos
Formula hipótesis	Formula propuestas de acción
Utiliza técnicas e instrumentos de investigación	Varía por fase: en el diagnóstico, utiliza técnicas de investigación; y en el diseño, técnicas acordes con la naturaleza y área del proyecto
Proceso de investigación	Proceso de planificación

Nota. Elaboración propia a partir de Arias, 2006, p. 34-35

Siguiendo a Arias, el presente trabajo se concibe como un tipo de investigación mixta, en la que se combina la investigación científica aplicada con el desarrollo tecnológico. Por esta condición característica, es preciso abordar de manera diferenciada los distintos componentes del trabajo, el cual se estructura en cuatro partes. Esta organización atiende los lineamientos generales sobre la estructura de los proyectos factibles ofrecidos por UPEL (2003, p. 24-27) y Arias (2006, p. 86-87), realizando, sin embargo, ajustes y adaptaciones relacionados tanto con la naturaleza específica del tema que se aborda como con la conveniencia y el criterio del autor. Al respecto, Dubs de Moya (2002) reconoce que bajo la modalidad de proyecto factible no aplica un esquema único y rígido sino variable dependiendo del área y propósito, siempre que no se vulnere la organización y coherencia lógica del contenido.

Una primera sección, que abarca los objetivos específicos 1 al 3, contiene el Marco Referencial. A los efectos de este trabajo, esta sección incluye el marco teórico-conceptual e histórico del Presupuesto Participativo, así como el contexto jurídico-normativo nacional relativo a este proceso de participación ciudadana. Esta sección puede considerarse como una fase de documentación o, si se quiere, en atención al grado de profundidad, como una investigación bibliográfica o documental de carácter descriptivo.

Se opta por realizar una revisión general del debate analítico y la evolución práctica del PP y no limitarse a un simple glosario de conceptos básicos por dos motivos principales. El primero, por considerar que se trata de un aspecto en el que el autor puede dar un aporte relevante, clarificando y ordenando, así sea parcialmente, el complejo entramado de visiones y experiencias que se han sucedido aceleradamente en la medida en que el interés político y académico en la participación ha crecido. En segundo lugar, debido a que trazar el trayecto teórico y práctico del PP tanto a nivel internacional como nacional es un insumo crucial para lograr un diseño metodológico suficientemente sustentado a nivel conceptual y claramente ubicado en el marco de las prácticas y experiencias.

La segunda sección abarca los objetivos 4 y 5 y contiene la caracterización del municipio Mariño del estado Nueva Esparta como caso seleccionado y el estudio de la experiencia previa de Presupuesto Participativo que data del año 2009. En lo relativo a la caracterización del Municipio, se trata de una investigación de tipo descriptiva diagnóstica, entendiendo por tal la que se orienta a la resolución de problemas, reconociendo y evaluando los componentes de una situación y las relaciones que se establecen entre ellos (Bethencourt, 2012). Es fundamentalmente descriptiva debido a que se desea “describir” una serie de “comportamientos”, “rasgos” o “características” del municipio Mariño de índole político-institucional, jurídico-normativa, participativa, presupuestaria y territorial,

entre otras, para poder, a partir de allí, formular una propuesta que sea viable o factible en ese marco de particularidades (Caricote, 2008).

Se trata además de un estudio de caso -el municipio Mariño- definido por Sabino (2000, p. 110) como un “estudio profundizado y exhaustivo de uno o muy pocos objetos de investigación, lo que permite obtener un conocimiento amplio y detallado de los mismos”. En ese sentido, no se busca generar resultados –ni en términos de conocimiento ni en términos de propuestas tecnológicas- que sean generalizables sino que, por el contrario, correspondan y atiendan satisfactoria y plenamente a las características particulares del caso.

Una adecuada caracterización del objeto de estudio tiene especial relevancia en el campo específico de los Presupuestos Participativos y, más en general, en el de las instituciones participativas. En ese sentido, existe un cierto consenso académico, reforzado por las experiencias de transferencias fallidas, en torno a que los diseños metodológicos del PP deben adaptarse a las condiciones particulares del entorno local y nacional en el que se proponen (Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez (2011).

El segundo elemento de esta sección es la descripción de la experiencia de Presupuesto Participativo desarrollada en el municipio Mariño durante el año 2009. Se trata del antecedente inmediato de la propuesta que se elabora en este trabajo debido a que las fallas y problemas detectados en esa práctica son, principal aunque no exclusivamente, las que se buscan atender con la formulación de la metodología. Al respecto, Domínguez Fuentes, García-Leyva y Hombrados Mendieta (2011) señalan que se trata de una investigación muy común en el campo de los PP, que busca responder a la pregunta “¿cómo ha sido el proceso?” y que tiene una finalidad fundamentalmente descriptiva. Por tratarse de sucesos que ya ocurrieron, se realiza un estudio “sincrónico” o

“transversal”, que implica la medición de una situación en un momento dado por un período determinado (Caricote, 2008).

Siguiendo a Caricote, el diseño de investigación aplicado a esta sección es mixto, ya que incluye la recolección, el procesamiento y el análisis de información secundaria, depositada en documentos, como primaria, directamente recogida por el autor en el campo, fundamentalmente, como se verá más adelante, a través de entrevistas semiestructuradas.

La tercera sección del trabajo abarca los objetivos del 6 al 9 y contiene la formulación de la propuesta metodológica del proceso de PP para su implementación en el municipio Mariño durante el período 2014-2017. Como señala Arias (2006), en esta fase de “desarrollo tecnológico” las técnicas e instrumentos utilizados corresponden más al ámbito de la planificación en el área o campo particular que a los tradicionales enfoques de investigación científica. Precisamente, esta propuesta ha sido formulada de manera flexible, combinando tanto las nociones básicas y de estructura de un proyecto como la información recogida, por un lado, en la literatura sobre enfoques, guías prácticas y estudios de caso de PP y, por el otro, en la documentación y trabajo de campo sobre el municipio Mariño. En ese sentido, se reconoce que la propuesta de una metodología para desarrollar el PP no coincide estrictamente en la categoría restringida de los proyectos de gestión, sino que se presenta en una fórmula híbrida entre proyecto, proceso y tecnología de gestión.

Por otro lado, la doble condición de la propuesta como proposición interna de la gestión municipal y trabajo académico de grado ha determinado el establecimiento de dos clases de documentos, enfocados en objetivos más prácticos o más analíticos. Esto, si bien ha introducido complicaciones al autor, ha permitido asumir la flexibilidad metodológica y conveniencia práctica como principios centrales en la formulación y presentación de la propuesta.

Por estas razones, no se ha seguido una estructura rígida para formular y organizar la propuesta sino que se ha atendido un criterio de planificación flexible y dinámico, en boga en las perspectivas actuales sobre teorías y métodos de planificación (Castellano, López y Renaud, 2010).

Finalmente, la cuarta sección, planteada en el objetivo 10, se refiere al análisis de factibilidad de la propuesta metodológica planteada. Se trata, de acuerdo con Dubs de Moya (2002), de evidenciar que existe posibilidad real de ejecución de la propuesta, demostrando la disponibilidad de recursos necesarios, bien sean humanos, de infraestructura, económicos, materiales o equipos. En este caso específico, se trata de verificar que en el municipio Mariño existen las que son consideradas como “condiciones básicas” para el desarrollo del PP (Cabannes, 2004a; Goldfrank, 2006), así como determinar la existencia de limitaciones por superar y tareas pendientes por ejecutar.

A estos efectos, se cuenta con la ventaja de que durante el año 2014 se implementó una primera versión, parcial, incompleta y limitada por razones de tiempo, de la propuesta metodológica de PP, la cual fue investigada por el autor para evaluar directamente las ventajas y limitaciones. Esta investigación ha sido esencialmente descriptiva, con un diseño mixto que ha combinado la revisión documental con el trabajo de campo, favorecido por la condición de trabajador municipal del autor. Esta sección incluye, por lo tanto, una versión parcial y restringida de lo que podría considerarse una prueba del modelo, que se utiliza solo a los fines de comprobación de factibilidad.

1.5. SELECCIÓN DEL CASO

Zambrano señaló en 2007 que de los 335 municipios existentes en Venezuela, 45 estaban implementando Presupuesto Participativo, bajo distintas modalidades

y grados de avance. Transparencia Venezuela en un estudio parcial realizado en el año 2008 sobre 71 municipios, indicó que 28 de ellos se practicaba el PP. Como se detalla en la sección relativa a las experiencias en Venezuela, un pequeño grupo de ellas han sido documentadas y sistematizadas.

Esto pone en evidencia que, a pesar de existir al menos desde el año 2005 un mandato legal nacional que establece que los municipios deben desarrollar PP sobre sus Presupuestos de Inversión Anual (LOPPM, 2005, art. 232), la realidad es que la adopción de esta metodología participativa está lejos de ser general. De esta situación se desprenden dos ámbitos de interés académico, con preocupaciones diferentes: por un lado, el de los municipios que practican el PP y, por el otro, el de los que no lo practican.

El autor inicialmente dirigió su interés a la descripción y análisis de procesos en desarrollo⁴, atendiendo al vacío existente en la materia, profundizado, como se señaló previamente, por el énfasis político y académico que se ha puesto en los últimos años en formas microlocales de organización y participación. Sin embargo, esta intención se enfrentó a las limitaciones que siguen imponiendo algunos entes y órganos públicos al acceso a información que consideran de interés político, por lo cual el proyecto debió ser abandonado.

En consecuencia, el interés se redirigió a los municipios que no practican el PP, poniendo el foco en la variable del diseño metodológico de los procesos. En ese sentido, la gran diversidad existente en los municipios venezolanos invalida la factibilidad de un esquema metodológico único o general, resultando crucial el diseño de los principales componentes del proceso atendiendo a las particularidades y singularidades locales.

⁴ El autor presentó previamente un proyecto de investigación que tenía por objetivo general “analizar las características de los procesos de presupuesto participativo desarrollados en los municipios Maneiro y Marcano del estado Nueva Esparta durante el período 2009-2012”.

Este interés coincidió con la incorporación del autor como parte del personal profesional de la Alcaldía del municipio Mariño, lo que ofreció la oportunidad de acceder a información y contar con apoyo institucional para el desarrollo de la propuesta. La evaluación preliminar del caso sirvió para determinar otras condiciones favorables como la existencia de voluntad e interés político; la presencia de una sociedad civil organizada; y la existencia de una experiencia previa fallida relacionada con la ausencia de una clara definición metodológica. De este modo, la selección del caso permitió conjugar el interés académico, institucional y personal.

1.6. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Las técnicas son definidas por Arias (1999) de manera elemental como “las distintas formas o maneras de obtener la información” (p. 25). Ellas implican un procedimiento más o menos estandarizado para recabar la información de interés (Ramírez, 2010). Ambos autores coinciden en que los instrumentos son los dispositivos o medios de carácter material que se emplean para recoger y almacenar esta información.

A los efectos de este trabajo, las técnicas y sus instrumentos pueden ser diferenciadas dependiendo del diseño específico aplicado en cada una de las secciones del trabajo.

En lo que respecta a los objetivos 1 al 3, de carácter estrictamente documental o bibliográfico, se utilizó la técnica del análisis de contenidos, materializada mediante el instrumento de la ficha-resumen.

En cuanto al objetivo 4, sobre la caracterización del caso seleccionado, se estableció un diseño mixto, utilizando para los datos secundarios obtenidos por documentos el análisis de contenidos realizado por medio de ficha-resumen,

mientras que para la información primaria de carácter complementario se realizaron entrevistas libres o informales que se plasmaron en un diario de campo, en buena medida por el carácter puntual y específico de la información recogida.

En cambio, para el logro del objetivo 5, relativo a la descripción de la experiencia de PP desarrollada en 2009, se acudió a un diseño mixto pero con predominio de la información primaria sobre la secundaria. Estos datos primarios fueron obtenidos a través de entrevistas semiestructuradas, realizadas en persona por medio de cuestionarios que combinaron preguntas cerradas –para los datos generales- con preguntas abiertas, tanto específicas como de desarrollo (Anexo A). Los entrevistados fueron cuatro funcionarios municipales de nivel directivo que en ese período desempeñaban funciones relevantes en la Alcaldía y que o bien desempeñaron roles centrales en la organización del proceso o bien participaron en él sin haber sido del equipo coordinador. La recolección de estos datos se hizo mediante grabadoras de voz, en las que se registraron íntegramente las conversaciones. Por otro lado, la información secundaria obtenida de los pocos documentos oficiales que eran accesibles y contenían datos sobre la experiencia -tales como el Informe de Memoria y Cuenta del año respectivo- fue recogida mediante análisis de contenido y con fichas-resumen.

Los objetivos 6 al 9 corresponden al diseño de la propuesta metodológica. Finalmente, para el logro del objetivo 10, relativo al análisis de viabilidad, se contó con un diseño mixto dominado por la información primaria. En ese sentido, se empleó la técnica de la observación simple no estructurada para recoger la información en las dos asambleas realizadas con motivo del proceso de PP del año 2014, así como en otras reuniones preparatorias y de discusión en las que el autor tuvo la oportunidad de participar en su condición de funcionario municipal. Esta información fue registrada en el respectivo diario de campo, mediante un instrumento simple útil para la descripción sintética de los elementos más

relevantes de estas actividades (Anexo B). Del mismo modo, la información documental recogida fue procesada por análisis de contenido y registrada en fichas-resumen.

Tabla 2.
Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información

OBJETIVOS	DISEÑO	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
1 al 3	Documental	Análisis de contenidos	Ficha-resumen
4	Mixto	Análisis de contenidos	Ficha-resumen
5	Mixto	Entrevistas abiertas informales	Diario de campo
		Entrevistas semiestructuradas	Grabadora de voz
6 al 9	Mixto	Análisis de contenido	Ficha-resumen
		Diseño metodológico	
10	Mixto	Observación simple no estructurada	Diario de campo
		Análisis de contenido	Ficha-resumen

Nota. Elaboración propia

1.7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

El análisis implica la clasificación, procesamiento e interpretación de la información recogida (Hurtado de Barrera, 2000). Las técnicas e instrumentos aplicados con este fin varían en función del carácter cuantitativo o cualitativo de la información recolectada. En este caso específico, el tipo de análisis varía además en función de las secciones del trabajo.

En la información recolectada para el logro de los objetivos 1 al 3, de carácter estrictamente documental, se procedió a elaborar resúmenes analíticos de los documentos, tratados como unidades. Posteriormente, se clasificaron estos resúmenes según el ámbito en el que se inscribía su contenido, reuniéndolos bajo las siguientes categorías, correspondientes a la propia estructura del Marco Referencial:

1. Los documentos referidos a las bases generales de carácter teórico del PP;
2. Los referidos al PP desde una perspectiva conceptual y teórica;
3. Los referidos al PP desde una perspectiva práctica e histórica internacional, ordenados a su vez según la región de procedencia: Brasil; resto de América Latina; Europa; resto del mundo.
4. Los referidos a Venezuela específicamente, subdividas a su vez entre: Los que se refieren al contexto del PP; los que se refieren al PP desde una perspectiva teórica o general; los que se refieren a experiencias prácticas de PP desarrolladas en el país; y los que se refieren a las normas jurídicas de interés para el PP.

Esta clasificación facilitó la identificación de conceptos, ideas, argumentos e hipótesis que, plasmados ordenada y sintéticamente, constituyeron la estructura vertebral del Marco Referencial.

La caracterización general del municipio Mariño como caso de estudio (objetivo específico 4) se realizó a través de un diseño mixto en el que privaron los datos secundarios, tanto cualitativos como cuantitativos. Para el procesamiento y análisis de los primeros, se procedió mediante resúmenes simples; mientras que los datos cuantitativos, obtenidos fundamentalmente de bases de datos en línea, fueron objeto de tabulación, graficación e interpretación estadística elemental. En cuanto a los muy precisos datos primarios recolectados en esta etapa, fueron plasmados en un diario de campo y, por su condición cualitativa, procesados mediante resúmenes simples.

El objetivo específico 5, vinculado a la descripción de la experiencia de PP practicada en Mariño durante el año 2009, también se alcanzó mediante un diseño mixto, pero en este caso con predominio de los datos primarios. Las grabaciones obtenidas de las entrevistas realizadas fueron transcritas en

documentos, los cuales fueron tratados como el resto de la información documental. Debido a su contenido mayormente cualitativo, se realizaron resúmenes analíticos de acuerdo con una estructura de categorías previamente determinadas, redistribuyendo la información obtenida dentro de estas categorías. Esto facilitó la comparación y el contraste entre los datos suministrados por los distintos informantes claves, así como su interpretación analítica. Esta información sirvió tanto para reconstruir el relato del desarrollo del proceso como para realizar su análisis crítico, cubriendo parcialmente la falta de información documental.

Los datos secundarios, muy escasos, fueron fundamentalmente cualitativos. Su tratamiento se hizo mediante resúmenes simples e interpretaciones.

Finalmente, en cuanto al objetivo 10, la información recolectada fue mayoritariamente primaria, proveniente tanto de la observación simple no estructurada como de las entrevistas semiestructuradas. Estas últimas fueron transcritas y luego resumidas e interpretadas, siguiendo el mismo procedimiento del objetivo 5. En cuanto a la observación, los datos se plasmaron en diarios de campo que luego fueron objetos de resúmenes analíticos e interpretaciones. La información documental recogida fue tabulada e interpretada.

1.8. SISTEMA DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLE

Sabino (2000) define la variable como “cualquier característica o cualidad de la realidad que es susceptible de asumir diferentes valores” (p. 77). En la investigación científica, la operacionalización de variables es un proceso que permite el abordaje de la realidad empírica a partir de una concepción teórica general y se realiza por medio de la descomposición de variables complejas en dimensiones –facetas que constituyen los rasgos característicos de la variable- e

indicadores –referentes empíricos cuya identificación en la realidad nos revela la presencia de la dimensión- (Ramírez, 2010).

La variable fundamental de este trabajo es la de Presupuesto Participativo, la cual es concebida, como se verá más adelante, de manera amplia como “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” (Cabannes, 2004a, pp. 20).

En este trabajo, la variable Presupuesto Participativo es objeto de tratamiento en distintas secciones. Para abordar el análisis de la experiencia fallida del municipio Mariño desarrollada en el año 2009, el autor optó por utilizar combinadamente y en toda su extensión las dos versiones de la herramienta analítica elaborada por Cabannes (2004a, 2004b) (Tabla 3).

A estas dimensiones que permiten caracterizar el proceso de PP en sí mismo se les incorporó las denominadas condiciones previas o de éxito del proceso de PP (Cabannes, 2004a), de manera de obtener un análisis lo más profundo y completo posible que sirviera de insumo al diseño metodológico posterior.

Tabla 3.

Operacionalización de la Variable Presupuesto Participativo

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIO
PARTICIPATIVA: Conjunto de características (tipo, cantidad, alcance y profundidad) de la participación de los distintos actores en el proceso de organización, discusión, decisión, ejecución y control del proceso presupuestario.	Criterio de participación	Ciudadanos no organizados Representantes/voceros de organizaciones y asociaciones Mixto	3.1.1. 3.1.2.
	Nivel de participación	Menos del 1% de los inscritos en el Registro Electoral Entre el 1 y el 10%. Más del 10%	3.2.1. 3.2.2.
	Escala de participación	Barrial/comunitaria/sectorial Municipal Tanto barrial como zonal y municipal	3.3.
	Instancia o mecanismo para grupos especiales (mujeres, niños, jóvenes, pobres extremos, etc.)	Sí No	3.4.1. 3.4.2.
	Tipo de unidad institucional del PP en el gobierno municipal	Instancia administrativa-financiera. Instancia social-participativa. Instancia política. Instancia cultural. Comisión intersectorial.	3.5.1. 3.5.2.
	Instancia decisoria de la priorización presupuestaria	Administración municipal Organización social o política mixta preexistente Organización social o política mixta específica del PP	3.6.
	Instancia de aprobación final del presupuesto	Ejecutivo; PP como consulta parcial posterior a la sanción del presupuesto. Legislativo; PP como consulta previa a la sanción del presupuesto. Población; PP como deliberación y decisión de la población y luego formalización legislativa.	3.7.
	Rol del Concejo Municipal	Participación activa Desinterés/apatía Rechazo/oposición	3.8.
	Estrategia de comunicación e información	Sí No	3.9.1. 3.9.2.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIO
PARTICIPATIVA	Medio de convocatoria	Medios tradicionales Visitas directas Herramientas virtuales Varias Todas	3.10.
	Grado de información y divulgación de resultados aprobados	No publicados. Publicación restringida (web, Gaceta Municipal, información directa a voceros/representantes). Publicación amplia (folletos de distribución masiva, medios impresos).	3.11.
	Agente de control y fiscalización	Administración municipal. Organización social no específica. Organización social a través de comisión o responsable específico.	3.12.
	Grado de ejecución de demandas aprobadas (al cabo de dos años)	Menos del 20% Entre el 20 y el 80% Más del 80%	3.13.
	Participación de organizaciones no gubernamentales	Sí No	3.14.1. 3.14.2.
	Participación del sector privado formal	Sí No	3.15.1. 3.15.2.
	Participación del sector privado informal	Sí No	3.16.1. 3.16.2.
FISCAL, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA:	Proporción del presupuesto debatido en el PP	Menos del 2% del presupuesto de inversión Del 2 al 100% del presupuesto de inversión 100% del presupuesto total	4.1.1. 4.1.2.
	Origen de los fondos debatidos en el PP	Parte del presupuesto global Una parte o la totalidad del monto transferido por el gobierno nacional El monto correspondiente a determinados ámbitos sectoriales o programáticos	4.2.
	Criterios de distribución de recursos	Territorial Territorial con asignación especial a zonas más pobres o necesitadas Temática	4.3.1. 4.3.2.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIO
FISCAL, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA: Conjunto de características (proporción, origen y distribución) sobre el manejo de los recursos financieros en el proceso del PP y su impacto fiscal.	Medios e instancias de rendición de cuentas	Asambleas públicas anuales Folletos de distribución masiva Encartes de prensa Publicación en sitio web municipal Varios Todos	4.4.1. 4.4.2.
	Presupuesto específico para el PP	No Sí, solo para costos del equipo municipal Sí, costos de equipo y su funcionamiento Sí, costos de equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación y capacitación	4.5.1. 4.5.2.
	Discusión de políticas tributarias	No se discuten Se discute solo la política tributaria Se discute tanto la política tributaria como los préstamos y subsidios	4.6.
NORMATIVA Y JURÍDICO-LEGAL: Conjunto de características referidas a la concepción normativa del proceso de PP y su nivel de institucionalización	Institucionalización y/o legalización del PP	No regulado, informal Solo institucionalizado desde arriba Solo autorregulado anualmente Mixto, formalizada la estructura básica y autorregulado lo demás anualmente	5.1.1. 5.1.2.
	Lógica normativa de la participación	PP como instrumento aislado de mejora administrativa-financiera PP en marco de política general de participación PP en marco de cultura de participación como derecho	5.2.
	Vinculación con planificación municipal	Solo PP, sin plan a largo plazo. Coexisten PP y Plan de Desarrollo, sin vínculos PP y Plan de Desarrollo relacionados	5.3.
	Instancia o mecanismo para la evaluación del PP	Sí No	5.4.1. 5.4.2.

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADORES	CUESTIONARIO
TERRITORIAL: Conjunto de características relativas a la organización y gestión del territorio en el proceso de PP.	Descentralización intramunicipal	PP y políticas de descentralización no vinculadas PP posterior a descentralización, la refuerza PP previa a descentralización, la impulsa	6.1.
	Tamaño de regiones o ámbitos territoriales del PP	Más grandes que zonas administrativas del Municipio Igual que zonas administrativas Más pequeñas que zonas administrativas	--
	Perspectiva rural diferenciada	Sí No No Aplica	--
	Grado de inversión de prioridades territoriales	PP refuerza ciudad formal PP reconoce ambas, ciudad formal e informal PP hace énfasis en ciudad informal	6.2.
POLÍTICA: Conjunto de características sobre el impacto del PP en la gobernabilidad del sistema político municipal.	Impacto del PP en la relación autoridades-ciudadanos	PP como productor de nuevas relaciones PP como reproductor de relaciones tradicionales	7.1.
	Impacto en la confianza y gobernabilidad	Positivo, la refuerza. Nulo. Negativo, la debilita.	7.2.

Nota. Elaboración propia a partir de Cabannes, 2004a y Cabannes, 2004b.

Elementos particulares de la variable PP y de sus condiciones previas son también utilizados, a criterio del autor, para el diagnóstico del municipio Mariño como caso de estudio, así como para la descripción del proceso piloto desarrollado durante el año 2014. En esta última tarea, se optó por no llegar a un nivel de profundidad analítica similar al aplicado al proceso de 2009, principalmente por dos razones: 1. Las características principales de ese proceso se derivan del diseño metodológico propuesto, por lo cual ya son conocidas y descritas en la propia formulación de la metodología; y 2. Su mención en este trabajo tiene el objetivo específico de evidenciar la factibilidad del diseño, por lo cual un análisis de mayor profundidad caería fuera de sus límites.

Una variable derivada de la de PP es la del diseño metodológico, la cual es aplicada en este proyecto factible para efectos de la planificación más que de la investigación. En función de atender este requerimiento diferenciado, el autor formuló esta variable a su criterio, utilizando selectivamente los elementos del PP y adaptándolos en función de garantizar su coherencia.

En ese sentido, el diseño metodológico –o metodología- del PP se define en este trabajo como el conjunto de componentes conceptuales, institucionales, organizativos, operativos y procedimentales que conforman la estructura del proceso de PP y guían su desarrollo (Tabla 4)

Tabla 4.
Operacionalización de la Variable Diseño Metodológico

VARIABLE	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
DISEÑO METODOLÓGICO	Concepción	Definición Objetivos Valores y Principios
	Estructura Institucional y Organizativa	Actores Participantes Tipo de Participación Distribución Territorial Ámbito Competencial Criterios de Distribución de Recursos Criterios de Asignación de Recursos Estrategia Comunicacional Mecanismos Informativos Instancias de Capacitación Instancias de Rendición de Cuentas
	Estructura Operativa	Recursos de Funcionamiento y Operación Instrumento Operativo Cronograma
	Estructura Procedimental	Ciclo Anual

Nota. Elaboración propia

CAPÍTULO II. MARCO REFERENCIAL

El Presupuesto Participativo es, por su naturaleza, un proceso complejo tanto desde el punto de vista conceptual como histórico. En ese sentido, se trata de una noción que conjuga tres componentes: lo presupuestario, lo participativo y lo municipal, cada uno de los cuales remite a un conjunto de elaboraciones conceptuales prácticamente inabarcables. Del mismo modo, el surgimiento, evolución y desarrollo de la práctica del PP se ha producido en el marco de un conjunto muy amplio de transformaciones de diversa índole, las cuales han influido sobre sus experiencias prácticas y han alimentado el interés analítico en su estudio e investigación.

El objeto de este capítulo es ubicar la perspectiva del PP asumida a los efectos del diagnóstico y el diseño metodológico en su contexto histórico, teórico y jurídico-normativo, lo que implica en primera instancia repasar, somera pero sustantivamente, tres grandes debates que se relacionan directamente con este proceso participativo: en primer lugar, la discusión sobre la democracia, la representación y la participación; en segundo lugar, la revalorización de lo local, vinculado tanto a la descentralización como al auge del desarrollo local; y en tercer lugar, la reforma del Estado y los modos de gobierno, lo que nuevamente se vincula con la descentralización pero también con la proliferación de la llamada gobernanza local.

Enmarcado en estos grandes debates, es necesario caracterizar el PP como innovación participativa, precisando su naturaleza, componentes y perspectivas, y señalando las discusiones más relevantes que han surgido en el terreno analítico.

Muy vinculado con su dimensión analítica, se propone trazar el curso histórico-político del origen y evolución del PP, lo que demanda visitar en su contexto un conjunto representativo de experiencias, tanto a nivel internacional como en Venezuela.

Finalmente, es imprescindible identificar las normas jurídico-normativas que rigen el proceso a nivel nacional, a las cuales deberá corresponderse el diseño metodológico del municipio Mariño.

2.1. MARCO CONCEPTUAL E HISTÓRICO DEL PP

2.1.1. Democracia y Participación Ciudadana

- **Concepciones de la democracia**

El significado del vocablo “democracia” es objeto de polémicos debates. La idea de democracia surgió vinculada en la Antigüedad a experimentos políticos realizados en las ciudades-estado griegas y, luego del colapso de estos regímenes, cayó en un largo descrédito que solo empezó a revertirse con los triunfos de las revoluciones americana y francesa, ya en el siglo XVIII (Guevara, 1997). Sin embargo, este proceso de revalorización del concepto de democracia lo ha llevado a alcanzar un carácter universalmente positivo durante el siglo XX, detrás del cual conviven un amplio conjunto de versiones y perspectivas, muchas de ellas opuestas entre sí.

Sartori (1994) asocia esta complejidad a la convivencia de una doble perspectiva en torno al concepto: la perspectiva descriptiva alude, por un lado, a lo que la democracia es; la perspectiva prescriptiva se refiere, por el contrario, a lo que la democracia debería ser. Por su parte, Held (2006) advierte que la propia raíz etimológica de la democracia alberga distintas concepciones. La expresión

“*demos-kratos*” o “gobierno del pueblo” es debatido en cada uno de sus términos, no existiendo acuerdo sobre quién es el pueblo, qué es el gobierno y qué implica el “del”.

Distintos autores (Sartori, 1994; Touraine, 2000; Held, 2006) coinciden en que el principal elemento de diferenciación entre las distintas concepciones de democracia es el que divide la concepción de los antiguos de la de los modernos. Para Sartori, se trata de dos versiones históricas de la democracia. La democracia directa o antigua está basada en el ejercicio directo del poder por el pueblo en la ciudad-comunidad; se trata de una democracia sin Estado y en la cual, por lo tanto, no hay distinción entre titularidad y ejercicio del poder. La democracia representativa, moderna o democracia con Estado, sería más bien un sistema de control y limitación del poder. En este modelo, el pueblo sigue siendo el titular del poder pero su ejercicio efectivo es realizado a través de representantes seleccionados por aquel.

Durante el siglo XX, una tercera versión, llamada “democracia participativa”, se ha situado entre la democracia directa y la representativa, intentando combinar sus instituciones como solución simultánea a las dificultades físicas y materiales del gobierno directo y a las dinámicas elitistas del gobierno representativo (López Maya, 2011).

Sarsfield (2006) intenta recoger de manera agregada los debates actuales sobre la teoría democrática, al plantear la existencia de concepciones mínimas, intermedias y máximas, surgidas del posicionamiento sobre dos ejes de tensión: preferencias individuales vs. elecciones colectivas vinculantes; y enfoques procedimentales vs. enfoques sustantivos. Las nociones minimalistas se conforman con la existencia de elecciones libres y competitivas; las intermedias requieren, además de la realización de elecciones, la vigencia de un conjunto de libertades políticas; finalmente, las concepciones máximas exigen de la

democracia, además de elecciones y libertades, el establecimiento de un mínimo grado de igualdad socioeconómica. En el primer grupo se ubicarían las teorías elitistas, en el segundo, las teorías liberales, y en el tercero, las teorías participativas.

- **Crisis de la representación política y nuevas instituciones democráticas**

En la práctica, el régimen democrático moderno es esencialmente representativo. En su marco, el principio de la soberanía popular es ejercido de manera preferente y casi exclusiva a través de la elección de representantes, quienes, desde los cargos con facultad decisoria, se erigen en los principales actores de los asuntos públicos.

El problema institucional clave en este régimen político es el de la calidad de la representación, referido al logro de una representatividad eficaz y legítima de las preferencias e intereses ciudadanos que anule la necesidad de la participación decisoria directa. Con este objeto, el diseño institucional de las democracias representativas tiende a combinar los mecanismos electorales competitivos con un conjunto de dispositivos e instrumentos legales que restringen y canalizan el margen de libertad de los representantes en el ejercicio del poder. O'Donnell (2004) conceptualiza estas figuras como *accountability* vertical –control de los elegidos por los electores- y *accountability* horizontal –de los elegidos por otros poderes públicos-, y las pondera como medidas fundamentales de la calidad de las democracias.

La llamada crisis de la representación política, cuyas manifestaciones más prominentes de deslegitimación de los actores políticos y desarrollo de múltiples y diversas formas de participación directa pueden rastrearse durante las últimas décadas, se ha generado en buena medida por la insuficiencia de estos

mecanismos y dispositivos para garantizar efectivamente la representatividad, relacionados en parte con sus propias deficiencias y en parte también con el acelerado cambio socioeconómico y tecnológico que han experimentado las sociedades a nivel global (Prieto Martín, 2009).

En ese sentido, Cunill Grau (1991) advierte que la crisis de representatividad se haya ligada a la declinación de las instituciones políticas de mediación –el parlamento y los partidos, fundamentalmente- así como al rechazo social al ascenso del poder discrecional de la burocracia estatal. Por su parte, Touraine (2000) señala que en el trasfondo de la crisis se mueve el debilitamiento de las bases sociales de la política moderna, consecuencia de la superación de la sociedad industrial y la progresiva desaparición de la clase social como sujeto político.

En este contexto, han cobrado fuerza nuevas concepciones y prácticas democráticas que dan mayor énfasis a la participación y deliberación de los ciudadanos sobre los asuntos públicos.

Al respecto, Held (2006) ubica el origen de la llamada “democracia participativa” en los debates desarrollados en la década de 1960 en el seno de la “Nueva Izquierda”, movimiento que adoptó como agenda central la democratización del Estado y la sociedad.

Bajo estas premisas, teóricos como Macpherson y Pateman (ob. cit.) subrayaron que la participación ciudadana directa y continua es imprescindible para el logro pleno de la libertad y el desarrollo individual, y agregaron como beneficios de la democracia participativa la intensificación del sentido de eficacia política y su contribución a la formación de la ciudadanía. A efectos de la institucionalización efectiva de sus principios democráticos, abogaban por la combinación del

sistema de partidos políticos tradicional con organizaciones de democracia directa, especialmente en el lugar de trabajo y en el ámbito local.

Sin embargo, bajo la concepción democrático-participativa se han ubicado planteamientos de distintos grados de radicalidad. Otros autores como Guevara (1997) igualan la democracia participativa al gobierno directo, adoptando una definición restringida de democracia como “una forma de convivencia en la que todos participan, en plano de igualdad, en los asuntos colectivos –aquéllos que los afectan de un modo general-, como medio indispensable para alcanzar el completo desarrollo tanto individual como colectivo” (p. 50).

Otras contribuciones que demandan la superación de los déficits democráticos de la representación han sido clasificadas bajo la categoría de “democracia deliberativa”, enfocada en la mejora de la calidad democrática de los procesos decisorios públicos a través de la promoción del debate informado, el uso público de la razón y la búsqueda imparcial de la verdad (Held, 2006). A diferencia de la concepción participativa, cuya principal reivindicación es la ampliación del universo de participantes, la democracia deliberativa subraya la necesidad de elevar el nivel de las decisiones colectivas a través de procesos democráticos de aprendizaje social.

Sin embargo, más allá de sus diferencias, estas nuevas visiones de la democracia han convergido alrededor de una noción común, la de participación ciudadana, que se ha convertido en el principio legitimador de una serie muy amplia de reformas e innovaciones institucionales implementadas en los más diversos países.

- **Participación ciudadana: naturaleza teórica**

Cunill Grau (1991) explica que el vocablo participación ciudadana, tan polisémico y diverso como el de la propia democracia, surge asociado a la crisis de representatividad durante la década de 1960, como un medio de participación directa en lo público. A ese fundamento político se le ha sumado luego, en el marco de la crisis de eficacia del Estado, un fundamento económico, relativo a la necesidad de que la sociedad civil colabore en la gestión pública y asuma la responsabilidad sobre determinadas actividades y servicios públicos.

Las definiciones de la participación ciudadana se mueven entre versiones muy generales y otras muy específicas. Al respecto, la autora indica que la participación ciudadana para ser tal debe cumplir con tres requisitos: 1. la intervención de actores sociales; 2. en el curso de una actividad pública; y 3. en tanto portadores de intereses sociales (ob. cit.).

Esta idea resulta de gran utilidad analítica ya que permite diferenciarla de otras variantes de la participación también en boga, como la participación popular – dirigida a modificar las relaciones de producción y a la redistribución del poder político-; la participación comunitaria –referida a actividades asistenciales sobre cuestiones de la vida inmediata-; la participación social –relativo a la defensa de intereses sociales entre las propias organizaciones sociales-; y la participación política –portadora de intereses globales de la comunidad política y dirigida al ordenamiento político general-.

La participación ciudadana es asociada con un muy amplio conjunto de objetivos y valores. Al respecto, Pineda Nebot (2001) señala como propósitos, entre otros, incorporar valores públicos a las decisiones; resolver conflictos entre intereses; construir confianza en las instituciones políticas; mejorar la educación e

información de los ciudadanos sobre las cuestiones públicas; y mejorar la implementación de las acciones públicas.

Parés, Díaz y Pomeroy (2007) coinciden parcialmente al señalar cuatro grandes valores-objetivos: 1. Igualdad, en términos de redistribución de oportunidades a favor de los excluidos; 2. Ciudadanía, extendiendo derechos y reforzando el sentido de pertenencia colectiva; 3. Confianza, con mayores niveles de transparencia y control ciudadano sobre el aparato político-administrativo; y 4. Eficacia, por medio de políticas públicas más ajustadas a las necesidades colectivas.

Cunill Grau (1991) reconoce dos abordajes de la participación ciudadana según si se coloca el énfasis en el Estado o en la sociedad. Un primer abordaje la percibe como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, vinculado a la descentralización y desburocratización del Estado y a la autonomización de la sociedad, que se manifiesta en la ampliación de una esfera pública no estatal en la cual el poder es redistribuido a favor de sujetos sociales tradicionalmente excluidos. El otro abordaje la define como un medio de socialización de la política, que se concreta en la creación de nuevos mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales para la expresión de intereses, la defensa de derechos y el control de las autoridades, entre otros propósitos.

La existencia de distintas formas o tipos de participación ciudadana es reconocida también por Prieto Martín (2009), quien las clasifica en: 1. **Participación administrativa**, o auspiciada “desde arriba”, que puede canalizarse a través de órganos –orgánica- o procedimientos –procedimental-; 2. **Participación autónoma** o surgida “desde abajo”, que se expresa de múltiples y diversos modos, más o menos organizados; y 3. Los **procesos participativos especiales**, que combinan elementos orgánicos y procedimentales bajo arreglos

institucionales muy heterogéneos, comúnmente alojados en la ya mencionada esfera pública no estatal.

Parés, Díaz y Pomeroy (2007) elaboran una tipología de prácticas participativas aún más estructurada, clasificada en cinco tipos:

1. **Mecanismos de participación:** medios o instrumentos que permiten el ejercicio de la participación conjunta entre actores institucionales, organizacionales y sociales.
2. **Procesos participativos:** acciones participativas secuenciales ejecutadas durante un plazo determinado por actores organizacionales, institucionales y sociales en coordinación con el gobierno.
3. **Políticas públicas participadas:** políticas desarrolladas con participación ciudadana canalizada bien sea a través de canales formales o prácticas informales.
4. **Sistema estable de participación:** conjunto de canales y prácticas expresados en un marco jurídico y mediante órganos estables que garantizan el ejercicio regular y permanente de la participación.
5. **Prácticas no institucionales:** prácticas diversas desarrolladas al margen de la administración por actores sociales con el objeto de incidir en la esfera pública.

Otro asunto de especial interés en la literatura sobre participación ciudadana se refiere a la intensidad o niveles de la participación. La escala o escalera de Arnstein, formulada en 1969 (citada en Prieto Martin, 2009), sigue siendo presentada como un referente en la materia. Está compuesta por cinco niveles:

1. **Información**, unidireccional de la administración a los ciudadanos;
2. **Comunicación**, bidireccional;
3. **Consulta**, que implica la disposición de la administración a escuchar a los ciudadanos y tomar en cuenta sus preferencias;
4. **Deliberación**, discusión en condición de igualdad entre los ciudadanos y la

administración para la toma de decisiones; 5. **Decisión**, la transferencia de la potestad decisoria de la administración a los ciudadanos.

Otra escala de amplia utilización es la creada por Weidemann y Femers y adaptada por Carver y otros (citado en Pineda Nebot, 2001), que clasifica la intensidad de la participación ciudadana en siete niveles: 1. Derecho a la información; 2. Disponibilidad y divulgación de información; 3. Proximidad de la información a los ciudadanos; 4. Participación en las elecciones; 5. Participación de los ciudadanos en la valoración de alternativas y recomendaciones; 6. Participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; 7. Participación de los ciudadanos en la implementación y control de las decisiones.

Finalmente, otro elemento de interés en la literatura sobre participación ciudadana se refiere a los límites y dificultades de su implementación, así como las críticas que se han formulado a su carácter democrático. Prieto Martín (2009) precisa que la dificultad de desarrollar la participación ciudadana surge tanto de la vigencia de una sociedad “aparticipativa”, que no prepara a los ciudadanos para la deliberación y resta interés a la ciudadanía en favor del consumo privado, como a los problemas propios de la participación, por concepto costosa, compleja y manipulable, afectada por la tensión entre la cantidad y la calidad.

En cuanto a las críticas a la participación ciudadana, existen distintos aportes que discuten su capacidad de lograr las metas que se propone (Ruano de la Fuente, 2010); advierten de su utilización con fines de manipulación política y de su impacto sobre la improvisación de la gestión (Njaim, 2007); y cuestionan la negación que hace del carácter democrático de la representación (Monsiváis Carrillo, 2013).

2.1.2. Descentralización político-administrativa: su concepción y reformas en América Latina

La descentralización constituye un elemento clave del contexto político-institucional en el que emergen las prácticas de la gobernanza participativa a nivel local, particularmente el Presupuesto Participativo (Mascareño, 2010; Chávez, 2011).

En términos generales, la descentralización se asocia al agotamiento del modelo de Estado centralizado, dominante tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Campbell (2010) considera que además de este factor, la proliferación de nuevas demandas regionalizadas y la expansión de los procesos de democratización crearon las condiciones para el desarrollo global de las reformas descentralizadoras.

En una concepción muy detallada, de la Cruz (2010) define la descentralización como un “proceso de creación de entidades gubernamentales subnacionales con autoridades electas popularmente a las cuales se atribuyen competencias de servicios públicos y se las dota de poderes tributarios y de fondos nacionales que normalmente deben generar efectos fiscales compensatorios interregionales” (p. 43). Siguiendo esta idea, Boisier (1990) diferencia la descentralización de la deslocalización, limitada al traslado físico de procesos de un territorio a otro, y de la desconcentración, que implica un traspaso de capacidades decisorias o ejecutorias limitadas a organismos de nivel inferior pero sin conferir autonomía ni poder.

La descentralización es, en consecuencia, una operación compleja, que involucra cambios: 1. **A nivel político-electoral**, fundamentalmente a través de la elección directa de las autoridades subnacionales y, en consecuencia, el cambio de las relaciones políticas entre éstas y la sociedad; 2. **A nivel**

administrativo y financiero, mediante transferencias de competencias de gasto e ingreso; y 3. **A nivel legal e institucional**, redibujando las relaciones intergubernamentales.

Aunque la descentralización es considerada un fenómeno global, su despliegue en América Latina ha tenido sus particularidades. La centralización del Estado latinoamericano ha sido especialmente intensa debido a sus raíces históricas que emanan de su herencia colonial y se refuerzan con los procesos políticos y económicos de construcción del Estado y promoción del desarrollo verificados durante los siglos XIX y XX (Rofman, 1990).

En ese contexto, la descentralización en la región se plantea fundamentalmente como un imperativo de la democratización política, quedando en un segundo plano la perspectiva técnico-funcional sobre la mejora de la eficiencia fiscal del Estado y, aún más relegadas, las posturas críticas que plantean la descentralización como una estrategia funcional al desarrollo capitalista (Mascareño, 2010).

A pesar de estas expectativas iniciales, en general existe consenso académico en que las reformas descentralizadoras han tenido un avance complejo y diverso, produciendo resultados contradictorios (Mascareño, 2010; Hernández-Bonivento, 2011, Septiembre; de la Cruz, 2010). En un balance del período 1980-2010, se destacan avances como la adopción en 18 países de la región de la elección directa de autoridades regionales y locales, así como el aumento de la proporción del gasto público ejecutado por los gobiernos subnacionales de un 10 a un 25% (de la Cruz, Pineda y Pöschl, 2010).

Sin embargo, en esta misma investigación se detecta la falta de correlación entre el nivel de descentralización, por un lado, y el desarrollo económico y la calidad de los servicios, por el otro. Particularmente, de la Cruz (2010) advierte que las

reformas latinoamericanas si bien dieron mayores incentivos a las autoridades subnacionales para responder a los intereses de sus localidades y regiones, no han producido un traspaso adecuado de responsabilidades tributarias, manteniendo la dependencia de las transferencias nacionales, y han fallado en la coordinación intergubernamental, derivando en yuxtaposiciones e insuficiencias en el ejercicio de algunas competencias de servicios.

Por su parte, en una clave más política, Hernández-Bonivento (2011; 2011, Septiembre) señala que si bien se han producido avances legislativos y algunas experiencias exitosas en la gestión pública subnacional, han persistido mecanismos no democráticos y dinámicas de captura de estructuras locales por intereses particulares y redes clientelares. En ese sentido, advierte que el desequilibrio relacionado con la diversidad del universo subnacional latinoamericano ha conducido a que las grandes ciudades puedan registrar mejoras relevantes en la producción de los servicios y la consolidación de prácticas democráticas, mientras simultáneamente la mayoría de gobiernos periféricos y rurales presentan debilidades prestacionales y no han logrado desplazar las relaciones políticas tradicionales. A este respecto se señala que las políticas de descentralización no han respondido a una agenda estratégica sino que han surgido de manera más o menos reactiva a partir de las presiones ejercidas sobre las autoridades políticas (Berthin, 2012).

Los distintos autores reconocen en sus balances la existencia de dos variables claves en la calidad de los procesos de descentralización:

1. El **diseño institucional** de las políticas y reglas que rigen los propios mecanismos de descentralización y las relaciones intergubernamentales, el cual puede ser más o menos coherente;

2. El **contexto sociopolítico y las capacidades de gestión y liderazgo institucional** de cada gobierno subnacional, las cuales comúnmente se engloban en el término “gobernanza”.

Como señala Hernández-Bonivento (2011, Septiembre), estas dos variables institucionales -formal la primera e informal la segunda- cambian a ritmos diferentes, produciendo dualismo entre una normatividad formalmente democrática y unas prácticas políticas aún dominadas por el clientelismo y los particularismos. La llamada gobernanza se constituye así en la otra cara de la moneda de la descentralización, sin la cual, como veremos, ésta resulta inefectiva.

2.1.3. Gobernanza local: nuevas capacidades y dinámicas de gestión

Las experiencias participativas locales, y particularmente el Presupuesto Participativo, se vinculan también a otro proceso de transformación socioinstitucional y debate académico relativo a la reforma del Estado, categorizado bajo el vocablo “gobernanza”.

Con la consolidación de la democratización y la superación del problema de la legitimidad del gobierno, el énfasis se colocó en su validez directiva, relacionada con su capacidad de resolver problemas públicos y generar valor social con sus decisiones (Aguilar, 2010). Sousa Santos (2004b) alude a este proceso como el de la crisis del paradigma reformista dominante durante la Modernidad, lo cual se tradujo en el paso del Estado de sujeto a objeto de la reforma (de solución a problema).

En ese sentido, durante la década de 1970 se empezó a cuestionar la eficacia del instrumental característico del proceso de gobierno, aludiendo tanto a su producción de dinámicas sociales y fiscales insostenibles como a su rezago con

respecto a las nuevas condiciones del entorno socioeconómico y tecnológico (Blanco y Gomà, 2003; Alguacil Gómez, 2005; Prieto Martín, 2003; Aguilar, 2010). Se planteó así la necesidad de nuevas formas de acción estatal que atendieran a la complejidad, la incertidumbre, la interdependencia y la dispersión del poder, los recursos y el conocimiento, a través de la adopción de mecanismos colaborativos y de sinergia con actores externos al Estado.

El concepto de gobernanza, como explica Aguilar (2010) fue acuñado para aludir a este enfoque postgubernamental del gobierno, basado en la premisa de que los actores gubernamentales son agentes de dirección social necesarios pero insuficientes que, para alcanzar sus objetivos, requieren valorar e integrar las capacidades de los actores sociales. Al respecto, Blanco y Gomà (2003) la conciben como un “modelo de regulación colectiva basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios” (p. 5).

Con el término “gobernanza” se alude al paso de un modelo tradicional de gobierno, basado en procesos racionales, monocéntricos y jerárquicos, a un nuevo modelo relacional, basado, siempre según Blanco y Gomà, en tres principios:

1. El reconocimiento, aceptación e integración de la **complejidad** como elemento intrínseco al proceso político, el cual pasa a ser asumido como un proceso abierto de aprendizaje social.
2. El establecimiento de un sistema de gobierno a través de la **participación de actores diversos en el marco de redes plurales**, en las cuales se institucionalizan tres dinámicas: la del gobierno multinivel; la de la transversalidad interorganizativa; y la de la participación social.

3. La exigencia de **nuevos procesos, funciones e instrumentos por parte de los poderes públicos**, los cuales deben centrarse en generar condiciones apropiadas para el intercambio y la solución cooperativa de problemas.

Aunque estas premisas se han movido entre la descripción y la prescripción, ha sido en el ámbito local en el que se han desarrollado más intensamente ideas y prácticas de gobernanza. En ese sentido, la idea de “*governance* de proximidad” planteada por estos dos autores reconoce las dinámicas de politización y reorganización de los gobiernos locales a través de la ampliación de sus agendas, la adopción de nuevos roles estratégicos y el desarrollo de redes interorganizativas multinivel y horizontales.

El rol clave de los gobiernos locales es subrayado también por Brito (2002, Mayo) y Alguacil Gómez (2005), quienes advierten de la necesidad de que la administración municipal modernice sus estructuras, adquiera nuevas capacidades de gestión estratégica y adopte modelos de gestión relacionales, basados en los principios de cooperación, corresponsabilidad y participación.

En América Latina, sin embargo, estas orientaciones han chocado con las restricciones de las reformas descentralizadoras y, sobre todo, con la debilidad democrática de los sistemas políticos locales, en los que perviven estructuras tradicionales de dominación a las cuales la participación puede servirles de fachada (Hernández-Bonivento, 2011). En atención a esto, Aguilar (2010) advierte que el desarrollo de la gobernanza no necesariamente tiene connotaciones incluyentes, simétricas y racionales, sino que su naturaleza depende, en parte, de la voluntad política de las autoridades y, en parte, del grado de desarrollo autónomo de la sociedad civil.

En el caso particular de América Latina, el desarrollo de las capacidades estratégicas que exige la gobernanza democrática local está poco extendida, lo que se vincula, siguiendo a Hernández-Bonivento (2011), la falta de marcos legales, la debilidad de las autonomías locales, la ausencia de bases administrativas y los bloqueos institucionales y culturales.

El cuadro de la gobernanza democrática subnacional en América Latina es complejo y diverso. Al respecto, Berthin (2012) señala que, a pesar de los avances de las últimas décadas, aún está por comprobarse la efectividad de los gobiernos subnacionales como articuladores de demandas y medios para la construcción de políticas públicas. En ese sentido, el autor perfila la existencia de tres escenarios en los procesos políticos subnacionales de la región de acuerdo al grado de avance del empoderamiento gubernamental local y el desarrollo de sus capacidades directivas:

1. El primer escenario es el de la **desconcentración limitada**, en el cual las políticas siguen definiéndose a nivel nacional y el ámbito local se limita a la ejecución, con mínima o nula intervención del nivel intermedio y bajo un alto grado de dependencia financiera de las transferencias. En este caso, se realizan ejercicios participativos en planificación y presupuesto pero de impacto muy limitado sobre el desarrollo humano.
2. El segundo escenario es denominado **desconcentración y delegación ampliada**. Los niveles subnacionales pueden diseñar e implementar sus propias políticas, pero no en materias estratégicas como el empleo y la integración social. La matriz financiera combina transferencias y recursos propios. Se desarrollan formas de interacción multinivel pero con alto control por arriba y los ejercicios participativo en planificación y presupuesto tienen un impacto más amplio sobre el desarrollo humano.

3. El tercer escenario corresponde a la **devolución limitada**, en la cual se definen macroobjetivos a nivel nacional y los entes subnacionales diseñan e implementan sus propias iniciativas, incluso en empleo e integración social. El ingreso propio es comparativamente mayor y el gobierno intermedio tiene más dinamismo en la interacción multinivel, aunque siga siendo dominada por elementos centralizados. En este escenario, la participación puede adquirir un carácter estratégico y transformador.

2.1.4. Desarrollo local: la revalorización económica de los municipios

Otra noción de primer orden en los planteamientos y prácticas vinculados al PP es la del “desarrollo local”. Aunque se trata de una categoría muy amplia y difusa, existe cierto acuerdo en que su surgimiento está asociado a los cambios económicos y políticos producidos desde la década de 1980, particularmente el avance de la globalización, la superación del modelo fordista por el llamado posfordismo, y la crisis del centralismo estatal (Furlán, 2010). En ese sentido, la presión ejercida sobre los territorios por los procesos de ajuste y reestructuración productiva; el deterioro de la capacidad de regulación económica nacional; el aumento de la relevancia de las pequeñas empresas y la especialización; y la integración horizontal de los procesos productivos; generó un conjunto de respuestas locales que, luego de sistematizadas, dieron forma a la noción de desarrollo local.

Para Arocena (1995), este proceso se inscribe en dos tendencias mayores, de dimensión cultural, relacionadas con la crisis del modelo de desarrollo centralizado: por un lado, se identifica la devolución a los individuos y grupos de su potencial de iniciativa; por el otro, se ubica la revalorización de lo específico y la diferencia como valores del desarrollo. Se produce así el desplazamiento de una cultura que responde a la necesidad del orden racional por otra que atiende

a la demanda de iniciativa creadora, privilegiando la expresión de lo múltiple y lo singular.

La naturaleza inicialmente economicista de los enfoques y perspectivas se sustentó en la premisa del territorio como actor fundamental del desarrollo. La concepción de la competitividad económica en términos sistémicos fue de gran utilidad a estos fines al advertir que, entre los tradicionales niveles microeconómico y macroeconómico, se puede identificar un ámbito “mesoeconómico”, que está constituido por el entorno inmediato en el que los agentes económicos toman sus decisiones y en el que son determinantes la infraestructura, los recursos humanos, la información local y el medio ambiente natural y cultural. El reconocimiento de este ámbito justifica la adopción de un rol económico activo por parte de los gobiernos subnacionales, responsables de crear entornos que propicien la dinamización de los tejidos económicos, la innovación y la cooperación económica y social (Furlán, 2010).

Albuquerque (2004a) agrega que el desarrollo local depende fundamentalmente de la capacidad de introducir innovaciones en el tejido productivo local y del grado de articulación que exista al interior de la base económica. Por su parte, Gallicchio (2004, Mayo) identifica como factor clave la capacidad de articular lo local con lo global en una comprensión compleja, que evite tanto la sobredeterminación de lo global como su desestimación. Ambos autores concuerdan en el papel crucial que tienen los gobiernos locales en establecer mecanismos adecuados de gobernanza del territorio, diseñar su propia estrategia de desarrollo y propiciar un marco institucional que facilite la innovación social e institucional.

Una concepción integral del desarrollo local es la proporcionada por la OIT, según la cual se trata de un “proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un

territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común (...)” (Alburquerque, 2004a, pp. 7).

Alburquerque (2004b) identifica ocho bases sobre las que se asientan las iniciativas de desarrollo local, destacando entre ellas: la movilización y participación de actores locales; la proactividad del gobierno local; la existencia de equipos de liderazgo local; y el desarrollo de una institucionalidad adecuada.

En el caso particular de América Latina, las iniciativas desarrolladas han sido muy incipientes, surgidas fundamentalmente como reacción a situaciones de crisis e inacción gubernamental, así como debido al establecimiento de nuevos vínculos entre los actores sociales y privados y los gobiernos locales (Alburquerque, 2004b). En general, en la región han privado prácticas que ponen mayor énfasis en la perspectiva de la transformación social y que, por lo tanto, acuden más a la denominación de “poder local” (Chávez, 2011).

Las prácticas en América Latina han implicado una mayor diversificación de las concepciones del desarrollo local, siendo identificables, siguiendo a Gallicchio y Camejo (2005), al menos siete visiones: 1. Como **ámbito de territorialización** de las políticas nacionales; 2. Como **participación**, relacionado con los procesos de deliberación ciudadana en los territorios; 3. Como **instrumento de desmantelamiento del Estado**, bajo la óptica neoliberal; 4. Como **municipalismo**, en función del fortalecimiento del gobierno local como actor del desarrollo; 5. Como **desarrollo económico local**, centrado en la dinamización empresarial y la mejora de la competitividad; 6. Como **ordenamiento territorial**, bajo la premisa de la planificación urbana como condición del desarrollo; y 7. Como **forma de análisis social**, más asociada a la investigación de los procesos locales que a la acción política misma.

2.1.5. Presupuesto Participativo: naturaleza, perspectivas, dimensiones y ejes de análisis

El Presupuesto Participativo es objeto de disimiles perspectivas y enfoques. Esta convivencia de interpretaciones se asocia en buena medida a la propia naturaleza diversa y heterogénea de las prácticas de PP que se desarrollan alrededor del mundo. Esto se ha traducido en un consenso más o menos generalizado sobre la ausencia de un modelo único o universal de PP (Chávez, 2004, Cabannes, 2004b). Sin embargo, esto también se ha reflejado en la existencia de múltiples y divergentes definiciones, algunas más restrictivas y exigentes y otras más amplias y generales. Estas diferencias se relacionan en parte con el mayor (restrictivas) o menor (amplias) nivel de apego que se tenga con la experiencia emblemática de Porto Alegre. La dificultad de lograr una definición consensual ha dado origen a diversas tipologías que intentan abrir las concepciones muy restringidas a la vez que darle utilidad analítica a las concepciones amplias (Pires y Pineda Nebot, 2008).

La definición adoptada a los efectos de este trabajo es intencionalmente amplia y fue propuesta por Cabannes (2004a) 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” (p. 20). Sus ventajas se asocian tanto con la concepción del proceso como con el alcance, tipo y objeto de la participación. En ese sentido, esta noción: 1. Permite considerar como PP a experiencias que adopten tanto un carácter orgánico-instrumental (mecanismo) como procedimental (proceso); 2. Define al actor participante como la población, sin discriminar entre ciudadanos organizados y no organizados; 3. Admite tanto las versiones deliberativas y decisorias (en las que la población define) como las consultivas (en las que contribuye a definir); y 4. Abarca los PP que incluyen todo el presupuesto y los que solo trabajan sobre una parte de él.

De cualquier modo, vale la pena repasar otras definiciones de interés. Para Bou Geli (2011), el PP es un “mecanismo que permite la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de los presupuestos públicos” (p. 265). Goldfrank (2006) construye una aproximación muy similar a la de Cabannes al definir el PP como el “proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental” (p. 4).

El propio Cabannes (2004b) se refiere en otro trabajo al PP como un área o campo innovador de la gestión urbana. Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti (2012) señalan que el PP no solo permite la participación de ciudadanos no electos en la concepción y localización de las finanzas públicas, sino que debe cumplir con condiciones adicionales como la inclusión del nivel municipal; su repetición a lo largo de los años; la incorporación de formas de deliberación pública en foros o reuniones específicas; y algún mecanismo de rendición de cuentas.

Sousa Santos (2004a), desde una perspectiva más vinculada a la experiencia de Porto Alegre, lo refiere como una “forma de globalización contrahegemónica” materializada en una iniciativa urbana que, a través de los medios de la democracia participativa, se orienta hacia la redistribución de los recursos locales a favor de los grupos sociales más vulnerables. En una óptica similar, Baierle (2009) también coloca el énfasis en su carácter de proyecto de transformación social que conecta la “lucha por la vida” con el espacio político, reconociendo los conflictos sociales para procesarlos a nivel político y convertirlos en plan de inversiones. Este autor enfatiza la naturaleza radical del PP al aludir a su intención de suspender la triple división social del trabajo que subordina a la ciudadanía frente a la burocracia, la clase política y los grupos de poder.

Barceló y Pimentel (2002) le dan mayor relevancia al carácter político del PP al conceptualizarlo como una reformulación de las relaciones Estado-ciudadanos que busca “institucionalizar” a la ciudadanía para convertirla en el otro agente del contrato social, que pasa a controlar y dirigir la acción pública. Al igual que estos autores, Avritzer (citado en Duque Brasil y Carneiro, 2011) califica al PP como una institución participativa que permite la incorporación diferenciada de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas que orientan el diseño de las políticas. En estos autores tiene especial relevancia la idea del PP como un espacio público no estatal en el que convergen tanto el Estado como la sociedad civil para dirimir los conflictos políticos y construir decisiones democráticas.

Tatagiba y Chaves Teixeira (2007) subrayan la dimensión institucional del PP al definirlo como un “espacio abierto por el Ejecutivo para que cualquier ciudadano pueda contribuir en la decisión sobre el destino del presupuesto público” (p. 30). Aludiendo a este dominio del Ejecutivo desde una perspectiva crítica, Cavalcanti Fadul y Maia Muniz (2000) advierten que el PP fortalece a las autoridades ejecutivas sobre el Legislativo y amenaza con desplazar a la entidad parlamentaria, introduciendo tensiones sobre la gobernabilidad local.

Finalmente, el Banco Mundial (2008), bajo un enfoque más instrumental de la participación, califica al PP como una herramienta de buena gobernanza y lo define como un mecanismo de voz que permite al ciudadano influenciar en el gasto público.

Esta diversidad de definiciones remite al trasfondo ideológico que rodea los debates sobre el PP. Aunque originalmente se trató de una innovación institucional producida en el contexto de la “nueva izquierda”, y más específicamente vinculada al denominado “modo petista de gobernar” (Tatagiba y Chaves Teixeira, 2007), su adopción por organismos internacionales como el

Banco Mundial y su puesta en práctica por partidos políticos de diferentes orientaciones ideológicas ha generado distintas versiones sobre su naturaleza, fundamentos y objetivos.

Goldfrank (2006) resume acertadamente este debate al plantear cuatro grandes interpretaciones ideológicas, dentro de las cuales caben las distintas definiciones planteadas previamente:

1. La primera y original, de la **nueva izquierda**, percibe al PP como un mecanismo de control del Estado por los ciudadanos para democratizar su funcionamiento y garantizar políticas públicas redistributivas. Esta perspectiva está representada en los trabajos de Sousa Santos (2004a).
2. La **visión liberal**, vinculada a los organismos multilaterales y de cooperación así como a los gobiernos locales de centro y de derecha, se traduce en diseños muy regulados, formales y de carácter consultivo, que se enfocan en incorporar a las organizaciones ciudadanas existentes como elemento de una estrategia más amplia de reforma del Estado. La concepción de Tatagiba y Chaves Teixeira (2007) puede ser asociada con esta visión.
3. La **visión ortodoxa** concibe al PP como un instrumento funcional a la consolidación de la democracia burguesa y del desarrollo capitalista, que canaliza las reivindicaciones sociales de bajo potencial transformador. La perspectiva crítica de Baierle (2009) puede ser adscrita a esta tesis.
4. Finalmente, la **visión conservadora** asume al PP como una práctica antidemocrática, que introduce perturbaciones en la gobernabilidad y amenaza la democracia representativa. Cavalcanti Fadul y Maia Muniz (2000) comparten esta interpretación.

Ante este escenario de interpretaciones ideológicas opuestas, la concepción de Cabannes (2004a) adoptada en este trabajo tiene la ventaja de que abarca tanto las versiones más progresistas como las más liberales del PP.

Un eje fundamental de diferenciación entre las distintas interpretaciones del PP se refiere a los objetivos o valores con los que se asocia. Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez (2011) destacan nueve objetivos que cubren las distintas posturas y, en la práctica, suelen combinarse en las experiencias de PP:

1. **Dinamizar el tejido social**, incentivando la organización, participación y colaboración entre ciudadanos y asociaciones.
2. **Democratizar la democracia**, transformando tanto la estructura de prioridades del gasto público como a los propios actores a través del proceso de deliberación colectiva.
3. **Garantizar que la diversidad social del territorio se refleje en los procesos decisorios**, generando condiciones para la inclusión de la pluralidad de visiones y discursos.
4. **Proporcionar espacios de inclusión social** a través de acciones de discriminación positiva y redistribución.
5. **Relegitimar las instituciones representativas**, mejorando las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos.
6. Lograr **mayor justicia en la distribución de los recursos** públicos mediante la conocida “inversión de prioridades”.
7. **Redescubrir el territorio** en el que habitan los actores del proceso, propiciando su reconocimiento de problemáticas y situaciones externas a sus respectivas localidades.
8. **Modernizar la “maquina” estatal**, fortaleciendo el control y la transparencia administrativa.

9. **Incrementar la autonomía financiera**, generando mayores incentivos para el cumplimiento de los deberes tributarios.

Avrizter (2004, Marzo) engloba esta serie de objetivos en tres grandes propósitos: 1. De carácter **social**, es la generación de dinámicas distributivas como correctivos parciales a las desigualdades sociourbanas; 2. De carácter **administrativo**, se refiere al impulso de los cambios en la administración municipal para hacerla más abierta y eficiente; y 3. De naturaleza **política**, se relaciona con la introducción de cambios en los hábitos democráticos, propiciando una dinámica política pautada por reglas objetivas y equitativas y no por vínculos personales. Mientras que las posturas más reformistas y restrictivas tienden a enfocarse en los cambios administrativos, las prácticas más ambiciosas y transformadoras incorporan objetivos políticos y sociales.

Vinculado con los objetivos que se plantea, en la literatura se aborda el asunto de los diferentes diseños institucionales que adoptan las propuestas de PP y su vinculación con las condiciones del contexto en el que se desea desarrollar. Goldfrank (2006) señala que los resultados del PP dependen de dos variables: la intención de los diseñadores, por un lado, y las condiciones previas del lugar, por el otro. La interacción entre ellas suele ser compleja y explica en buena medida la variabilidad en términos de resultados y logros de los distintos procesos.

Cabannes (2004a), Goldfrank (2006) y Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez (2011) identifican un conjunto de condiciones previas cuya presencia o activación en los municipios es considerada clave para el éxito de estas innovaciones. Éstas son: 1. La voluntad política del alcalde; 2. La presencia y el interés de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general; 3. Una clara definición de las reglas del proceso, en la que debería incorporarse a la población; 4. La voluntad de capacitar tanto a la población como a los funcionarios municipales; 5. la provisión de información clara, suficiente y

oportuna a los ciudadanos, empleando diversidad de herramientas y técnicas; y 6. la jerarquización por la población utilizando criterios técnicos.

La comprensión de los diseños institucionales y sus desempeños efectivos en las experiencias concretas se dificulta por la propia complejidad de los PP y por la presencia de las distintas líneas interpretativas mencionadas. Uno de los principales aportes de Cabannes radica precisamente en la estructuración analítica del PP como un proceso compuesto por cinco dimensiones o componentes, cada uno integrado a su vez por un conjunto de variables. Esta herramienta analítica tiene una versión amplia (Cabannes, 2004a) y otra más acotada (Cabannes, 2004b), la cual fue aplicada por el propio autor al análisis de un conjunto de casos (Cabannes, 2005, Mayo).

Por su utilidad, estas dos versiones son combinadas en este trabajo con el objeto tanto de nutrir el diagnóstico del municipio Mariño como caso de estudio como de analizar la experiencia de PP practicada en el año 2009.

La proposición extensa de Cabannes (2004a) abarca hasta 28 variables pero enfrenta mayores complicaciones para su utilización con fines de sistematización de experiencias prácticas:

1. Dimensión Presupuestaria y Financiera; contiene ocho variables:

1.1. Proporción del presupuesto debatido en el PP: Generalmente representa entre el 2 y el 10%. Depende de la voluntad política del alcalde y el nivel de presión ciudadana, aunque no exista una correlación comprobada entre el nivel de presupuesto implicado y la cantidad de participantes.

1.2. Origen de los fondos debatidos en el PP: puede ser una parte del presupuesto global; una parte o el total del monto transferido por el gobierno central; o limitarse a determinados ámbitos sectoriales o programáticos.

1.3. Impacto fiscal del PP: se vincula con la incidencia que puede tener el PP sobre el aumento de la recaudación fiscal y la reducción de la morosidad tributaria.

1.4. Criterios de distribución de recursos: los recursos pueden ser distribuidos por territorios (con o sin asignación especial para las zonas pobres) o por temas.

1.7. Medios e instancias de rendición de cuentas: puede realizarse por medio de asambleas públicas anuales; entregas de folletos; encartes de prensa; el alojamiento en el sitio web de la información financiera y de los resultados del PP; o combinando varios o todos estos medios.

1.8. Recursos para la implementación del PP: la asignación específica para la realización del proceso puede limitarse a sufragar el costo del equipo promotor municipal o incluir, además, los costos de medios de transporte, recursos para información y comunicación y los honorarios de un equipo asesor y de apoyo técnico.

2. Dimensión Participativa; incluye once variables:

2.1. Criterio de participación: puede ser individual y directa; de representantes de organizaciones y asociaciones existentes; o mixta.

2.2. Niveles de participación: en los casos que habilitan la participación individual, suele variar entre el 1 y el 15% de la población con derecho a voto. En general, su aumento progresivo es un factor convencionalmente asociado con la consolidación del proceso.

2.3. Instancias para grupos especiales: se trata de determinar si el PP contiene mecanismos especiales para la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos, como la niñez y la juventud (PP especial para niños y jóvenes), las mujeres (cuotas, mesas técnicas especiales, análisis de presupuesto bajo perspectiva de género, estímulos a su elección como consejeras) y los grupos más vulnerables (estrategias afirmativas).

2.4. Estrategias de comunicación e información: el desarrollo de mecanismos de comunicación para el público general es clave para lograr legitimidad entre los que no participan.

2.5. Instancia decisoria: generalmente, se trata del Consejo del PP, conformado por entre 30 y 50 consejeros electos con mandatos de un año, no reelegibles para prevenir su burocratización.

2.6. Modalidad de control y fiscalización: en América Latina es común el control social, realizado a través del Consejo del PP y sus delegados, por medio de comisiones específicas de ese Consejo o mediante organizaciones vecinales y sociales específicas del municipio. En Europa, priva el control administrativo ejercido por el Ejecutivo.

2.7. Rol de las organizaciones no gubernamentales: determinar si tienen participación, la cual tiende a ser relevante en el impulso inicial, la promoción y el apoyo técnico.

2.8. Rol del gobierno local: es un actor clave para lograr una visión de conjunto de los problemas y demandas. Su rol varía en función del objetivo y la lógica dominante del PP y se asocia con el alojamiento institucional del proceso: 1. Bajo una lógica **administrativa** enfocada en la mejora de la eficacia, el PP suele ser asumido por la Dirección de Finanzas o de Planificación; 2. Si la lógica dominante es **social**, bajo el objetivo de invertir prioridades o fortalecer el tejido asociativo, el PP suele ser ubicado en la Dirección de Participación Ciudadana o Desarrollo Social; 3. Si, en cambio, la lógica que priva es **política** y se orienta a la democratización local, el liderazgo suele ser asumido por el Gabinete o Despacho del Alcalde; 4. Finalmente, en los casos en los que se propone el PP como herramienta **cultural** para el cambio de valores, la Dirección de Cultura adquiere un rol relevante. En general, la combinación de perspectivas se traduce en la participación de varias unidades y comisiones intersectoriales.

2.9. Rol del Poder Legislativo: se mueve entre el rechazo, la apatía y la participación activa. Lograr ésta última se asume como un valor estratégico para

la gobernabilidad del PP en los sistemas locales presidencialistas, dominantes en América Latina.

2.10. Medios de convocatoria: varían entre la utilización, exclusiva o conjunta, de medios tradicionales (prensa, radio), visitas directas (perifoneo, carteles) y herramientas virtuales (páginas web, Twitter).

2.11. Participación del sector privado: el formal tiende a tener muy poca participación, mientras que el informal presenta un mayor interés relativo, tanto a nivel de la formulación de proyectos -demanda de proyectos específicos- como de su ejecución –empleabilidad en obras priorizadas-.

3. Dimensión Normativa y Jurídico-Legal; incorpora tres variables:

3.1. Institucionalización o legalización del PP: puede carecer de legislación (común en Brasil) o ser regulado a través de ordenanzas y decretos municipales (América Latina) o bien por medios de normas nacionales (algunos países latinoamericanos, incluido Venezuela).

3.2. Vinculación con la planificación municipal: varía según la existencia de Planes de Desarrollo previos. En los casos en que existen, el PP se asume como un instrumento de implementación; en los casos en que no, el PP se define como el primer paso hacia la planificación participativa del Municipio.

3.3. Evaluación del PP: existe un déficit generalizado en esta materia por la ausencia de instancias –sociales, políticas, técnicas o mixtas- que realicen evaluaciones sobre el desarrollo del proceso.

4. Dimensión Territorial; plantea tres elementos de análisis:

4.1. Descentralización intramunicipal: se refiere al vínculo entre el PP y las políticas de desconcentración de servicios o descentralización del poder, las cuales pueden ser previas al PP o consecuencias de éste.

4.2. Tamaño de las regiones o ámbitos territoriales del PP: generalmente son menores que las zonas administrativas del municipio.

4.3. Perspectiva rural: relativo a la existencia de un enfoque rural especial, diferenciado del formulado para la zona urbana.

5. Dimensión Política; incluye también tres variables:

5.1. Capacidad transformadora de la relación Estado-Sociedad: impacto político efectivo del PP como instrumento para el cambio de las relaciones entre las autoridades, los funcionarios municipales y los ciudadanos.

5.2. Impacto en la confianza y gobernabilidad: a este respecto, el PP puede significar un refuerzo, un perjuicio o ser irrelevante.

5.3. Sostenibilidad del PP: capacidad de continuar el PP ante cambios de gobierno.

La versión reducida de este instrumento fue elaborada por el propio Cabannes (2004b) con el objetivo analítico de clasificar las distintas experiencias según su perfil en tres categorías: arreglos mínimos, intermedios y máximos. En este instrumento, el autor mantuvo las premisas, pero redujo su contenido a 4 dimensiones y 18 variables (Tabla 5). Esta herramienta, operacionalizada en una guía común de cincuenta (50) preguntas, fue aplicada por el propio autor al análisis de treinta (30) experiencias de PP, doce (12) de ellas ubicadas en Brasil, doce (12) en el resto de América Latina y seis (6) en Europa (ver Cabannes, 2005, Mayo). Se revisarán en detalle los aspectos que, no habiendo sido señalados en la estructura anterior, sirven para profundizar la comprensión del proceso.

En la **Dimensión Participativa**, se distingue más claramente entre la participación de la ciudadanía y la participación de las autoridades, en las que se incluye al Ejecutivo y al Legislativo municipal.

En lo relativo a la **instancia de aprobación del presupuesto**, Cabannes advierte que en todas las experiencias la responsabilidad final sigue quedando en manos de la Cámara o el Concejo. Sin embargo, la incidencia ciudadana difiere entre un nivel mínimo, en el que la población es consultada por el Ejecutivo sobre el destino de un monto del presupuesto ya aprobado, generalmente limitado a un ámbito sectorial; un nivel intermedio, en el que la población es consultada previamente para planificar una parte o la totalidad del gasto del año siguiente; y un nivel avanzado, bajo el cual la ciudadanía delibera sobre el presupuesto total y define una matriz que luego es discutida y formalizada en Cámara.

En cuanto a las **formas de participación**, Cabannes distingue tres modelos de democracia implícitos en los PP. El arreglo mínimo es el de la democracia representativa comunitaria restringida, en la que la participación se canaliza a través de las organizaciones sociales que el Ejecutivo reconoce. El intermedio también es de representación comunitaria, pero ampliada a las diversas formas de organización existentes. El arreglo avanzado corresponde a la democracia participativa o directa, con participación individual y universal.

El **órgano decisorio en la priorización presupuestaria** puede ser el Consejo del PP u otra instancia de participación ciudadana equivalente, elegida específicamente para definir las reglas y consolidar las decisiones de este proceso (máximo); algún órgano social o político preexistente, como los consejos comunitarios o las juntas parroquiales, que además del PP cumplen otras múltiples funciones (intermedio); o funcionarios técnicos y políticos municipales, de manera más o menos discrecional (mínimo).

Sobre el **nivel en el que se produce la participación**, puede limitarse al nivel barrial y comunitario (mínimo, correspondiente a la democracia participativa de proximidad); puede desarrollarse exclusivamente en el nivel de la ciudad

(intermedio, por medio de una asamblea general o por áreas temáticas); o puede incluir tanto el barrio como el municipio en su conjunto (máximo o democracia participativa ciudadana).

En cuanto al **grado de participación de los excluidos**, las experiencias pueden moverse entre las plenarios temáticas y barriales tradicionales (mínimo); éstas mismas plenarios pero con inclusión de cuestiones ciudadanas (intermedio); y la agregación a éstas de espacios actorales, vinculados a acciones afirmativas y discriminaciones positivas (máximo).

Sobre la **fiscalización y el control**, estas funciones pueden recaer exclusivamente en el Ejecutivo (mínimo); pueden desarrollarse a través del Consejo del PP o las asociaciones en general (intermedio); o pueden ser realizadas a través de estas mismas instancias sociales pero con comisiones específicas para esta tarea (máximo).

En la **Dimensión Financiera**, el análisis también se limita a tres criterios. El valor de los recursos debatidos y el presupuesto específico para la realización del PP fueron ya revisados. En cambio, la variable de la **discusión de las políticas tributarias**, relacionada con el impacto fiscal del PP, puede moverse entre la ausencia del tema de la agenda del proceso (mínimo) a la discusión plena de la política fiscal, incluidos créditos y subsidios (máximo), pasando por la limitación del debate a lo estrictamente tributario (intermedio).

En la **Dimensión Normativa y Legal** se introducen tres elementos de diferenciación. Lo relativo a la relación del PP con otros instrumentos de planificación municipal y a su grado de institucionalización fue ya mencionado. Por otro lado, la **lógica de la participación** remite a su vinculación con otras formas participativas: bajo la lógica administrativa de modernización de la gestión hay pocos y tenues vínculos con algún dispositivo general de

participación (mínimo); en una lógica social de impulso participativo, el PP interactúa en sinergia con otras formas de participación (intermedio); y en una lógica política, basada en la concepción de la participación como un derecho, el PP se inserta en un marco institucional, normativo y de políticas que dinamiza la participación transversalmente (máximo).

**Tabla 5.
Dimensiones y Variables del Presupuesto Participativo**

DIMENSIÓN	VARIABLE	ARREGLOS		
		MÍNIMO	INTERMEDIO	MÁXIMO
PARTICIPATIVA (CIUDADANÍA)	Instancia de aprobación final del presupuesto	Ejecutivo. Gestión (consulta parcial)	Cámara (consulta)	Población (deliberativo y aprobación legislativa)
	Forma de participación	Democracia Representativa Comunitaria	Democracia Representativa Comunitaria abierta tipos de asociaciones	Democracia directa con participación universal
	Órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Ninguno	Estructura social o política preexistente Gobierno y ciudadanía (mixtos)	Consejo del PP (comisiones específicas) con concejales electos y mayoría ciudadana.
	Participación comunitaria o participación ciudadana	Nivel barrial	Nivel de ciudad, portando con temáticas.	Niveles de barrio, región y ciudad.
	Grado de participación de los excluidos	Plenarias temáticas y barriales	Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas)	Barriales, temáticas y actorales, con acciones afirmativas y discriminaciones positivas.
	Fiscalización y control de la ejecución	Ejecutivo	Comisiones no específicas	Comisiones específicas
PARTICIPATIVA (GOBIERNO LOCAL)	Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Secreto, no se publica	Publicación limitada (web, gaceta oficial, información a delegados)	Amplia, incluye además de lo anterior, folleto a cada familia, divulgación
	Grado de ejecución de las demandas aprobadas (al cabo de dos años)	Menos del 20%	Del 20 al 80%	Más del 80%
	Papel del Poder Legislativo	Opuesto	Pasivo, no participa	Activamente involucrado
FINANCIERA Y FISCAL	Valor de los recursos debatidos	Menos del 2% del presupuesto de inversión	Del 2 al 100% 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)	Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitación.
	Discusión de políticas tributarias	No se discuten	Delibera sobre política tributaria	Delibera y discute préstamos y subsidios

DIMENSIÓN	VARIABLE	ARREGLOS		
		MÍNIMO	INTERMEDIO	MÁXIMO
NORMATIVA Y LEGAL	Grado de institucionalización	Proceso informal	Solamente institucionalizado desde arriba o solamente autorregulado anualmente	Formalizado (algunas partes básicas) más una autorregulación anual (evolutivo)
	Lógica instrumental o de participación	Mejora de la gestión financiera	Vínculos con prácticas de participación (consejos, mesas)	Parte de cultura de participación y participación como derecho.
	Relación con otros instrumentos de planificación	Solo PP (no existe plan a largo plazo)	Coexistencia de PP y de Plan Local Participativo, sin relación estrecha	Clara relación e interacción PP-Planificación en un solo sistema.
TERRITORIAL	Grado de descentralización intramunicipal	Sigue las regiones administrativas o subalcaldías	Más elevado que las regiones administrativas	Descentralización hacia el conjunto de barrios y comunidades
	Grado de ruralización	PP en la parte urbana o en la parte rural	Conjunto del territorio del Municipio	Conjunto del municipio con especificidad para el medio rural (discriminación positiva)
	Grado de inversión de prioridades territoriales	Refuerza la ciudad formal	Reconoce ambas ciudades formal e informal, sin inversión de prioridades	Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros rurales).

Nota: Tomado de Cabannes, 2004b, pp. 14-15.

La **Dimensión Territorial** y la **participación del gobierno local** (Dimensión Participativa) contienen variables ya incorporadas en la herramienta anterior.

Este repaso de los componentes del PP sirve para introducir un conjunto de aspectos de interés en la literatura y de utilidad a los fines de este trabajo que, aunque han sido mencionados previamente, conviene revisar por separado: 1. El ciclo anual como proceso; 2. Tipologías del PP y los modelos de democracia; 3. Los resultados e impactos del PP y las estrategias de evaluación; y 4. Los desafíos del PP y su vinculación con el contexto.

En general, por su naturaleza de proceso periódico y repetitivo, el PP se desarrolla a lo largo de un ciclo anual, el cual varía sensiblemente de experiencia a experiencia, en función de la perspectiva y objetivos propuestos. El propio Cabannes (2004a) proporciona una caracterización general del ciclo, dividido en seis fases, muy alineada con las modalidades avanzadas practicadas en Brasil. Otras versiones del ciclo son menos ambiciosas (Transparencia Venezuela, 2004). En general, la complejidad institucional y operativa de este ciclo es una buena medida del grado de avance del PP.

En términos básicos, este ciclo se divide en dos grandes fases. La primera fase es de **discusión y formulación presupuestaria**. En este momento, los ciudadanos (o sus organizaciones) definen sus prioridades de inversión, las transmiten a una instancia (social, administrativa o mixta) que las evalúa y jerarquiza, consolidando una matriz presupuestaria, que es luego incorporada al Proyecto de Ordenanza y, mediante aprobación legislativa, se convierte en presupuesto del próximo año. La segunda fase corresponde a la **ejecución de los proyectos, el control presupuestario y la evaluación del PP**, e incluye la programación de las obras, el seguimiento de su realización, la revisión de las normas del PP y la rendición de cuentas sobre todo el proceso.

Otro tema de interés, asomado por Cabannes, es el relativo a la amplia diversidad de diseños institucionales de PP y su vinculación con distintos modelos de democracia. Pires y Pineda Nebot (2008) identifican la necesidad de elaborar una tipología de PP, para lo cual definen 10 criterios, en parte coincidentes con los de Cabannes (2004a). Este instrumento fue aplicado por los propios autores a una serie de experiencias en España (Pineda Nebot y Pires, 2012) (ver Tabla 6).

Tabla 6.
Tipología de Presupuestos Participativos y su Aplicación a Casos de España

CRITERIO	TIPOS	RESULTADOS (ESPAÑA)
Objetivo principal	Transparencia; fiscalización; consulta; deliberación.	81% deliberación.
Fases del proceso presupuestario en la que se participa	Elaboración del presupuesto; aprobación; ejecución; evaluación.	En elaboración mayoritariamente, y en algunos casos también control de la ejecución.
Objeto de la participación	Una parte de las inversiones; toda la inversión; todo el gasto; tanto los ingresos como los gastos; las directrices de políticas públicas.	81% parte de las inversiones.
Nivel de gobierno involucrado	Local; regional; nacional.	100% local.
Fuente de poder que lo propone o impone	Gobierno nacional; gobierno estatal; gobierno local; grupo de la sociedad civil local; agencia de desarrollo o financiación.	Mayor parte por concejales oficialistas; en otros casos por alcalde y en otros conjuntamente.
Criterio para la habilitación de participantes	Electores (edad mínima); vecinos (residencia); viven o trabajan; miembros/voceros de organizaciones.	73% condición de vecino (edades mínimas varían de 6 a 16 años).
Base de la participación	Territorial; temática; mixta; actoral.	46% mixto, 35% solo territorial.
Formas de participación	Investigaciones y encuestas (individual); reuniones y asambleas (colectivo e individual); medios virtuales (no participantes).	Reuniones y asambleas casi absolutamente, en casos agregando otros medios (encuestas, virtual o ambas).
Formas de regulación	Ley; reglamento interno	Mayoría por ordenanzas o reglamentos municipales.
Fuente de la iniciativa de presentación de propuestas	Gobierno; población; ambos	Algunos casos de los ciudadanos interesados y otros de múltiples actores.

Nota. Elaboración propia a partir de Pires y Pineda (2008) y Pineda y Pires (2012)

Otros trabajos han apuntado a diseñar modelos de democracia a partir de las distintas experiencias de PP. Un interesante aporte realizan Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti (2012) al identificar seis (6) tipos de participación ciudadana tras revisar experiencias internacionales con seis (6) criterios de diferenciación, que incluyen tanto el contexto como el diseño de los procesos.

Estos modelos identificados son: 1. **Democracia participativa:** implica transferencia de poder decisorio y genera impactos tanto en las relaciones sistema político-sociedad civil como en términos de justicia social; 2. **Democracia de proximidad:** se basa en la cercanía y la comunicación directa con la administración mediante procesos de escucha selectiva, en los cuales la sociedad civil tiene poca autonomía; 3. **Modernización participativa:** es estrictamente consultiva, percibe a los ciudadanos como clientes y se enfoca en mejorar la eficiencia y modernizar al Estado; 4. **Participación de múltiples grupos de interés:** característica de la gobernanza, participan tanto el gobierno y los ciudadanos como el sector privado con fines cooperativos en un esquema de baja politización; 5. **Neocorporativismo:** proceso formal en el que el gobierno ocupa el rol central y consulta selectivamente a actores poderosos para lograr acuerdos; 6. **Desarrollo comunitario:** además del carácter democrático-participativo del primer modelo, incluye participación en la implementación de proyectos por instancias comunitarias que llegan a conformar un poder alterno al gobierno.

También ha suscitado mucho interés el asunto de la evaluación de los PP, especialmente en lo relativo a sus resultados. Lopes Alves y Allegretti (2011) señalan la existencia de un déficit de evaluación que asocian con la falta de cooperación con entidades técnicas, el temor a resultados desfavorables y el menosprecio por impactos de largo plazo como el civismo o el capital social.

Aunque se reconocen ampliamente los logros alcanzados en Porto Alegre, tanto en términos sustantivos como procedimentales (Harnecker, 2007; Banco Mundial, 2008), la proliferación de experiencias con distintos grados de profundidad ha legitimado cuestionamientos como los formulados por Prieto Martín (2009), quien advierte de la existencia de lo que califica de PP “manipulativos” (p. 50), en los que la influencia del entorno sociocultural y político convierte el proceso participativo en una lucha de poder por favorecer intereses particulares. Del mismo modo, el autor identifica a los PP “instrumentales” (p. 56) para aludir a las situaciones en las que el gobierno local adopta el proceso solo para legitimar sus reformas y avanzar en su proyecto de transformación frente a las resistencias de otros actores.

Distintos esquemas evaluativos de procesos participativos, especialmente centrados en el PP, han sido elaborados para atender a esta situación. Parés, Díaz y Pomeroy (2007) han formulado una especie de “caja de herramientas” con distintos criterios, indicadores y metodologías que permiten evaluar la coordinación del proceso, quién participa, cómo y sobre qué participa, y las consecuencias de esta participación. Distintos criterios más o menos cualitativos como la diversidad y representatividad de los participantes; la incorporación de capacitación; y la mejora de las relaciones entre los actores; atienden a omisiones de los esquemas de Cabannes (2004a, 2004b) y serán parcialmente tenidos en cuenta en este trabajo.

Navarro (2008) también plantea un esquema para la evaluación de los “rendimientos” de los mecanismos de participación, incorporando las categorías de rendimientos **procedimentales** –la forma en que se construyen las decisiones-, de **eficacia decisoria** –el nivel de ejecución de las decisiones-, **cívicos o educativos** –ciudadanos más capacitados- y **participativos** –ciudadanos más activos-.

Finalmente, hay todo un conjunto de planteamientos relativos a los problemas y desafíos que enfrenta el PP como proceso participativo, generalmente vinculados a su relación con el contexto en el que se practica. Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez (2011) mencionan una serie de problemas o riesgos comunes. En torno al diseño e inicio del proceso, se destaca: la ausencia de condiciones mínimas previas; la copia acrítica de procedimientos y normas; la desconsideración sobre niveles mínimos de capacidad de inversión y transparencia; el establecimiento de marcos legales como sustitutos de la voluntad política del alcalde; o la desvinculación del proceso de otras políticas y programas. Para su desarrollo y evolución se menciona: la falta de control sobre las expectativas ciudadanas; la partidización del proceso o, en el otro extremo, su reconocimiento como “no político”; la falta de controles sobre la reproducción de relaciones clientelares entre sectores sociales; la dependencia de los técnicos y el estancamiento del proceso.

Cabannes (2004c, Marzo) resume muy bien los que considera son los cuatro grandes desafíos del PP: 1. el de producir conocimiento crítico útil para retroalimentar los procesos; 2. el de lograr la irreversibilidad a través de la consolidación del poder ciudadano; 3. el de su adaptación a democracias multiculturales; y 4. el de su contribución a la transformación social, trascendiendo el nivel local.

2.1.6. Contexto, origen y evolución de la práctica del PP

La experiencia del PP de Porto Alegre es reconocida mundialmente como el origen de esta práctica. A pesar de ello, previamente municipios brasileños como Pelotas y Lages (Harnecker, 2007), y simultáneamente ciudades latinoamericanas como Montevideo y Ciudad Guayana, desarrollaron procesos similares (Goldfrank, 2006).

Como se señaló previamente, el éxito de Porto Alegre se asocia directamente con el contexto local, en el cual se produjo una ventana de oportunidad al coincidir, a finales de la década de 1980, un proceso *top-down*, con la llegada al poder del Partido de los Trabajadores (PT), con otro *bottom-up*, relacionado con la tradición de movilización y organización de la sociedad civil (Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti, 2012). Tras la victoria del PT, se planteó la disyuntiva entre un gobierno de la clase trabajadora, basado en el poder de los Consejos Populares, o un gobierno universal y participativo, del cual el PP sería un instrumento central. Aunque en el Plan de Gobierno, era la figura de los Consejos Populares –y no la del PP- la que se proponía como centro de la gestión, ésta a la postre se demostraría inviable, abriéndose paso el PP (Ruiz Sánchez, 2004; Sousa Santos, 2004a).

La naturaleza del PP de Porto Alegre es singular debido a la combinación en una misma innovación institucional de la democracia participativa y la justicia distributiva, así como su enfoque en el presupuesto como instrumento estratégico de gobierno (Sousa Santos, 2004a).

En sendos trabajos de sistematización de la experiencia, Sousa Santos (2004a) y Harnecker (2007) coinciden en caracterizarla a partir de un conjunto de principios, entre los cuales resaltan: 1. Participación universal y deliberativa; 2. Combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa; 3. Integración de criterios redistributivos, participativos y técnicos para lograr una asignación objetiva de recursos; 4. Creación de un espacio público no estatal entre actores gubernamentales, burocráticos y comunitarios; 5. Adopción de una compleja estructura institucional, no atada a reglamentaciones rígidas y sujeta a una continua adaptación participativa; 6. Articulación del proceso en un ciclo anual coherente con el propio proceso presupuestario; y 7. Combinación de instancias territoriales y temáticas.

En general, se subraya que la continuidad del proceso de PP se logró bajo una dinámica de complejización institucional, aumento de la participación y reforzamiento de sus vínculos con la planificación municipal (Marx, 2011). Sus logros se relacionan tanto con el fortalecimiento del control popular democrático sobre el gobierno (Harnecker, 2007) como con las mejoras de las condiciones sociales y de infraestructura de la ciudad, especialmente de sus sectores más empobrecidos (Banco Mundial, 2008).

Sin embargo, también han existido críticas, provenientes tanto desde la izquierda (Baierle, 2009) como desde posiciones conservadoras (Cavalcanti Fadul y Maia Muniz, 2000), las cuales se han intensificado desde la pérdida del gobierno local por el PT en 2004 y los recortes progresivos del proceso por las nuevas administraciones. Mientras que Baierle advierte que se ha experimentado una regresión “socioconservadora” del PP, que ha terminado por convertirlo en un instrumento de asistencialismo burocratizado, Cavalcanti Fadul y Maia Muniz enfatizan el efecto negativo que tuvo el PP sobre la gobernabilidad local, erigiéndose en un mecanismo funcional a la cooptación de los liderazgos comunitarios.

A partir de su prestigio nacional e internacional, el PP se expandió primero dentro del universo de gobiernos locales del PT (1989-1997); luego hacia gobiernos locales de otros partidos brasileños (1997-2000); y finalmente fuera de Brasil (2000 en adelante) (Cabannes, 2004a). Al respecto, Porto de Oliveira (2011) alude a este proceso de circulación internacional del PP bajo el concepto de “transferencia de políticas”, destacando el rol que han jugado organismos y foros internacionales como ONU Hábitat, el Foro Social Mundial, el Banco Mundial y la Red URBal de la Unión Europea, en la socialización de las ideas y experiencias de PP, adoptadas alrededor del mundo bajo complejos procesos de apropiación, hibridación y emulación.

El número de experiencias activas de PP registradas varía según el concepto que se adopte. En un cálculo hecho para el año 2010 por Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti (2012,) se señala la existencia de entre 795 y 1470 casos en el mundo.

En primer plano se identifican las experiencias brasileñas, las cuales, aunque han sido diversas, han intentado mantenerse fieles al esquema originario de Porto Alegre. Diversos estudios han analizado casos de Brasil, llegando a distintas conclusiones sobre su funcionamiento.

Ruiz Sánchez (2004) y Tatagiba y Chaves Teixeira (2007) evaluaron las experiencias de Sao Paulo en dos momentos diferentes. Ruiz estudió el experimento del período 1989-1992, señalando que en su fracaso influyó la complejidad de la ciudad; la fuerte tradición clientelar de los políticos; la cultura corporativa de los movimientos sociales; y la resistencia del Poder Legislativo, dominado en ese entonces por fuerzas opositoras. Por su parte, Tatagiba y Chaves Teixeira analizaron el proceso abierto en el año 2000, advirtiendo que el elevado peso político de la ciudad en el contexto federal condujo a una dinámica política local dominada por la lucha electoral, bajo la cual el PP fue instrumentalizado como un mecanismo para la captación de apoyos.

Por su parte, Wampler (2008) realizó un interesante estudio de ocho (8) municipios brasileños (Porto Alegre, Ipatinga, Blumenau, Rio Claro, Sao Paulo, Recife y Belo Horizonte), evaluando sus impactos en la profundización de la democracia a partir de dos variables: los incentivos del gobierno para delegar autoridad y la capacidad de la sociedad civil de desarrollar una política contenciosa o de presión sobre la autoridad.

A partir de ahí, el autor determinó cuatro tipos diferentes de democracia participativa: **institucionalizada** (Porto Alegre e Ipatinga), en la que se combinan

altos incentivos del alcalde junto a una fuerte política contenciosa, provocando que los ciudadanos tengan la autoridad de decidir cómo actuará el gobierno; **limitada** (Blumenau y Rio Claro); en este caso, un bajo apoyo del alcalde y una limitada política contenciosa conducen a que el alcalde no asigne poder al PP y los ciudadanos no lo demanden; **cooptada** (Santo André y Sao Paulo); un alto apoyo del alcalde pero una baja capacidad de presión de la sociedad civil se refleja en un PP que funciona para legitimar las decisiones del gobierno; **e informal o contestataria** (Recife y Belo Horizonte); en la cual un apoyo intermedio del alcalde y una alta contestación social conducen o bien a la inestabilidad de los gobernantes o bien a la conquista parcial de satisfacción de demandas por parte de los sectores más combativos.

Otra perspectiva analítica es introducida por Montambeault (2012), quien, analizando los casos de Porto Alegre, Belo Horizonte y Recife desde el criterio del aprendizaje democrático, concluye que las dos primeras ciudades lograron construir en sus participantes una nueva noción más colectiva de las preferencias y el bien común, así como un renovado sentido de la corresponsabilidad, mientras que en Recife el PP se mantuvo dominado por la política tradicional de expresión de demandas particulares y apoyo a las élites políticas.

Finalmente, también en Brasil, Best, Maia Ribeiro y Vaz (2009) analizan el uso del internet en el PP de las ciudades de Porto Alegre, Ipatinga, Belo Horizonte y Recife, concluyendo que en ningún caso se ha llegado a un uso integral y pleno de la herramienta tecnológica, limitando su aplicación a etapas específicas y combinándola en general con acciones presenciales.

En América Latina, las dinámicas varían sensiblemente de país a país. Montecinos (2012), a través del análisis de casos en Uruguay, Chile y República Dominicana, caracteriza los procesos latinoamericanos por el dominio de

identidades barriales o comunitarias en los participantes, lo que se refleja en un bajo impacto en las políticas municipales y la subordinación del proceso a los intereses de las instituciones representativas.

Específicamente para República Dominicana, el autor señala que a pesar de la existencia de una ley nacional, priva en la práctica la voluntad política del alcalde. En este escenario, los recursos incorporados están por debajo del mandato legal y los proyectos suelen limitarse a obras menores de infraestructura. Este análisis es complementado por Allegretti (2011), quien subraya el predominio en el país caribeño de una visión técnica-eficientista del PP muy vinculada al rol promotor que tienen algunas organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

En Chile, la situación en general es la misma, con muy pocos municipios desarrollando PP y en general bajo una fuerte dependencia de la voluntad política del alcalde, sin presencia de normas legales que incentiven la práctica y sin vinculación alguna con la descentralización. Montecinos (2009, Julio) subraya en otro trabajo el monopolio que han tenido los partidos políticos de centro izquierda, coaligados en la Concertación, en la activación de estas experimentaciones.

En Uruguay, el alcance es un poco más amplio aunque asociado exclusivamente a la coalición de izquierda Frente Amplio y muy influenciado por la experiencia pionera de Montevideo. En este país, la sociedad civil tiene un rol más activo y se admiten proyectos no solo de infraestructura sino también de gestión social. Allegretti (2011) identifica el rol central que juegan en Uruguay los partidos políticos, que han logrado imponer métodos electorales como el recurso primario de decisión en los PP.

Goldfrank (2006) somete a análisis otros casos latinoamericanos en los que los PP han sido introducidos por ley nacional, como Bolivia, Perú, Guatemala y Nicaragua. En general, estos casos tienden a caracterizarse por diseños muy formales y consultivos que privilegian a las organizaciones políticas y sociales preexistentes, chocando su evolución muchas veces con la hostilidad de los alcaldes, la falta de personal calificado en los municipios y el sesgo de recursos hacia los principales centros urbanos.

En el caso específico de Perú, Shack Yalta (2005) resalta que ha privado su condición de obligación legal y su planificación a nivel nacional, desde donde se fijan las directrices y se evalúan los procesos. Su desarrollo ha privilegiado a los actores organizados, se ha vinculado a la planificación más general y ha introducido criterios de compensación por pobreza. Mención aparte merece la práctica desarrollada en Villa El Salvador, muy destacada internacionalmente por su capacidad de generar dinámicas de transformación social y desarrollo local a partir de estructuras participativas y autogestionarias (Echegaray, 2001).

En Colombia, Gómez Hernández (2007) evalúa el PP de Medellín, concluyendo que la cultura política tradicional prevaleciente ha impedido fortalecer el tejido social y ha favorecido procesos de cooptación de liderazgos comunitarios por parte de los partidos. En Argentina, se calculan en sesenta (60) las experiencias desarrolladas (Romella, 2013), destacando los experimentos de Buenos Aires durante los años 90 y de Rosario, iniciado en 2002. Annunziata (2013) evaluó tanto la práctica de Rosario como la de Morón, ambas conducidas por gobiernos de centroizquierda, verificando, en línea con Montecinos (2012), el predominio de una visión “apolítica” del PP, estructurada sobre un criterio territorial barrial, con proyectos microlocales de bajo impacto transformador.

En Europa, los PP se han extendido desde inicios del 2000, pero bajo un enfoque restringido, de carácter esencialmente consultivo, con recursos

delimitados por sectores o cantidades y con una organización muy formal, centrada en mejorar la relación gobernantes-gobernados y facilitar la modernización administrativa (Blas y Martínez, 2009, Julio). Su proliferación ha sido rápida, impulsada sobre todo por partidos de izquierda y ONG's, que adoptan el PP como respuesta a la presión sobre la legitimidad política o, más recientemente, como reacción a la crisis financiera (Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti, 2012).

En el caso más cercano a América Latina, España, han sido realizados varios estudios. Blanco y Ballester (2011) analizan 11 experiencias desarrolladas en la Provincia de Barcelona, señalando entre sus conclusiones que los niveles de participación son escasos y presentan sesgos representativos; la posición institucional del proceso es periférica; las reglas del juego limitan la capacidad decisoria de la ciudadanía; mientras que, por el contrario, se registran impactos significativos en la toma de decisiones presupuestarias e indicios positivos sobre cambios en las actitudes políticas. Otro estudio de mucho interés es el realizado por Pineda Nebot y Pires (2012) sobre 26 municipios españoles, cuyos resultados ya fueron mencionados (ver cuadro XXX).

En América del Norte, Lerner y Secondo (2012) destacan la activación a partir de 2010 de experiencias elementales en Chicago, Nueva York y Toronto, impulsadas por la organización no gubernamental Proyecto Presupuesto Participativo. Al respecto, señalan el dominio de la esfera submunicipal, a través del desarrollo de consultas sobre los recursos discrecionales de los miembros del Concejo de la Ciudad. Entre las claves del éxito, apuntan la necesidad de incorporar recursos vinculados a programas importantes para los sectores pobres como vivienda, empleo y escuelas; la transferencia de poder decisorio a los líderes de base; y la facilitación de los encuentros para las zonas más pobres y los sectores sociales excluidos.

En cuanto a las demás regiones, Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti (2012) identifican la activación de experiencias en países africanos en vinculación a proyectos más amplios de descentralización y reforma estatal, aunque bajo esquemas operativos y financieros muy dependientes del apoyo de organismos internacionales y no gubernamentales. En Asia, citan el desarrollo autóctono aunque tardío de casos muy diversos entre sí, ubicados en contextos institucionales tan disímiles como los de China, Japón, Corea e India.

2.2. MARCO HISTÓRICO-POLÍTICO DEL PP EN VENEZUELA

2.2.1. Representación y partidos: agotamiento del sistema político

El advenimiento de la democracia en Venezuela en 1958 conllevó al establecimiento de un sistema político que, por sus características fuertemente representativas, recibió la denominación de sistema populista de conciliación (Rey, 1998). De acuerdo con Rey, este sistema se estructuró en un conjunto de reglas, mecanismos e instancias de negociación, transacción y compromiso entre los actores claves del sistema –los partidos políticos y las élites empresarial, militar y religiosa- diseñados en función de garantizar su preservación y estabilidad a través de la satisfacción simultánea de sus intereses. España (1989) señala a este respecto el rol central jugado por la renta petrolera al permitir la construcción de las relaciones políticas –entre las élites y entre éstas y las masas- sobre bases utilitarias, lo que incentivó la integración al sistema a través de la repartición selectiva de beneficios.

Este sistema logró crear instituciones y mecanismos efectivos de democracia representativa, pero a costo de una minimización de la participación ciudadana. En ese sentido, la participación política fue canalizada fundamentalmente a través de los grandes actores partidistas y corporativos, que acumulaban gran capacidad de agregación de intereses. Fernández Toro (2003) destaca que esta

democracia “exclusivamente representativa y tutelada de partidos” se construyó sobre dos supuestos: 1. Que el pueblo venezolano no tenía cultura democrática y necesitaba a los partidos para ejercer la soberanía popular; y 2. Que la confrontación entre partidos era inconveniente para la democracia.

Este sistema empezaría a dar muestras de agotamiento político y económico durante la década de 1980, dando forma a lo que algunos autores califican como una triple crisis: de institucionalidad, legitimidad y representatividad (Maingon, 2006).

Ante esta realidad, la clase política presentó diversas propuestas de renovación, provenientes muchas de ellas de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE). De acuerdo con Mascareño (1990), los planteamientos de esta instancia se enfocaron desde el comienzo en la descentralización territorial, con el doble objetivo de acercar el poder y la toma de decisiones al ámbito regional y local, en el cual proliferaban nuevos actores políticos y sociales; y mejorar la funcionalidad fiscal y los rendimientos del aparato estatal.

El proceso de aprobación legislativa de estas recomendaciones fue inicialmente obstaculizado por la renuencia de los aparatos partidistas, siendo solo a partir de 1989 que, bajo crecientes expresiones de malestar social, fueron incluidas en la agenda. Estas reformas incluyeron la creación de la figura del alcalde y su sometimiento, junto a los gobernadores de estado, a la elección popular; la introducción de la personalización del voto en las elecciones de cuerpos colegiados; y la aprobación de un marco legal para la descentralización de competencias (Penfold, 2009).

2.2.2. Descentralización y participación: experiencias pioneras de PP

Con la primera elección directa de alcaldes, en 1989, aumentó la permeabilidad de los gobiernos locales a las necesidades y preferencias ciudadanas (García-Guadilla y González, 2000). En este contexto, se despliega el primer proceso de PP del que se tenga conocimiento en Venezuela. La victoria de Clemente Scotto, candidato del partido La Causa R (LCR) en el Municipio Caroní del estado Bolívar, se alcanzó a partir de la experiencia organizativa lograda en el movimiento sindical y bajo el ofrecimiento de una gestión diferente a la de los partidos tradicionales, sustentada en la radicalización democrática y la transparencia administrativa (Scotto, 2003).

García-Guadilla y González (2000) explican que el proceso, que se extendió por tres mandatos seguidos de LCR, inició informalmente en 1990 con la recolección de solicitudes y peticiones para nutrir la formulación presupuestaria. En los siguientes años, la práctica se institucionalizó progresivamente a través del desarrollo de asambleas por sectores –luego convertidas en parroquias-, en las que la población discutía y definía tres acciones de inversión en orden de preferencia, a cuya realización se comprometía la Alcaldía asegurando la asignación del 40% de la partida de obras y servicios. Luego, el propio alcalde realizaba un proceso de rendición de cuentas sobre la marcha de estas obras y el destino de los recursos. En su evolución, el proceso retrocedería en el monto sujeto a discusión (bajando del 14 al 2% del presupuesto) pero incorporaría la modalidad de la ejecución cogestionada.

La otra experiencia emblemática de los años 90 se asocia con el gobierno municipal de LCR en Caracas. Goldfrank (2006) se refiere al proceso desarrollado durante el mandato de Aristóbulo Istúriz, entre 1993 y 1996, señalando como factores claves de su debilidad tanto el bajo grado de descentralización de la autoridad y los recursos en el gobierno local como la

fuerte institucionalización de los partidos de oposición, especialmente Acción Democrática, el cual mantenía fuerte presencia en el sindicato municipal, las organizaciones vecinales y la Cámara, afectando desde allí la gobernabilidad del municipio.

Efectivamente, el proceso de descentralización adelantado durante la década de 1990, si bien generó algunas experiencias positivas de planificación, gestión y participación en algunos gobiernos subnacionales⁵, sufrió de indefiniciones, vacíos y retrocesos, avanzando de forma muy desigual (D'Elía, 2010). Penfold (2009) alude a la incapacidad del liderazgo político emergente de la descentralización para conformar un nuevo arreglo institucional federal como un factor central en el éxito político de Hugo Chávez, quien capitalizó en 1998 el descontento popular con su oferta de convocar una Constituyente para refundar el sistema político sobre bases participativas.

2.2.3. Constitución Bolivariana: el nuevo contexto político-institucional

La nueva Constitución aprobada en 1999, a pesar de reforzar el presidencialismo, recogió buena parte de las propuestas de la COPRE, propugnando un sistema político democrático-representativo (art. 6) y estableciendo un Estado federal descentralizado (art. 4), en el cual el municipio asumió el carácter de unidad política fundamental y espacio privilegiado para la expresión de la participación ciudadana en la gestión pública (art. 168). A efectos de viabilizar este mandato, se incorporó en el artículo 182 la figura del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) como ente que reúne al alcalde, los concejales y representantes de la sociedad organizada para el desarrollo de la planificación participativa municipal.

⁵ Otra experiencia que vale la pena mencionar, a pesar de su carácter estatal, es la desarrollada a partir de 1996 por Carlos Ocariz como responsable de la Dirección de Desarrollo Social del estado Miranda.

Sin embargo, a pesar de este contexto constitucional favorable, el fortalecimiento institucional y la democratización de los municipios enfrentó limitaciones derivadas tanto de sus estructuras y dinámicas locales como del contexto sociopolítico nacional. Con respecto al primer asunto, Fernández Borge (1999) caracteriza negativamente la situación general del municipio venezolano a inicios del siglo XXI, señalando entre sus debilidades más prominentes:

- En lo **político**, la creación desordenada de municipios –sin arreglo a análisis mínimos de viabilidad-; la escasa utilización de mecanismos asociativos entre ellos; la poca significación otorgada a los ámbitos submunicipales como espacios para la participación, así como la instrumentalización y ritualización de los mecanismos participativos; la tendencia al obstruccionismo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y la ausencia de procesos de planificación estratégica del desarrollo local.
- En el **ámbito fiscal y financiero**, la insuficiencia financiera crónica en una gran parte de los municipios; la ineficacia global en la asignación de recursos; y la débil coordinación de las responsabilidades fiscales y de inversiones entre los niveles de gobierno.
- En el campo **administrativo**, la dispersión de los recursos en una amplia y discrecional gama de acciones; la subutilización de los mecanismos asociativos con fines prestacionales; la adopción de estructuras organizativas homogéneas; la reproducción de vicios e irregularidades; la débil adopción de innovaciones tecnológicas y la nula articulación de los órganos de control fiscal.

La conclusión del autor apunta a la necesidad de reforzar la participación, el control y la supervisión de los ciudadanos frente a la discrecionalidad, el particularismo y la desviación de recursos con fines clientelares.

En diagnósticos más recientes elaborados por Zambrano (2007) y Carucci (2010), relacionados específicamente con el desempeño gerencial de los municipios, se ratifica la continuidad de fallas como la baja capacidad de planificación; el limitado nivel técnico de los funcionarios directivos y operativos; los deficientes sistemas de información, presupuestación y control de gestión; la carencia de sistemas de alta dirección; y la indefinición y obsolescencia normativa y procedimental.

En cuanto al contexto político-institucional nacional, autores como Delgado (2008) y D'Elía (2010) reconocen que los municipios han sido afectados por la estrategia recentralizadora del Ejecutivo Nacional, la cual se habría plasmado en dos momentos: a partir del 2001, bajo la figura de la “descentralización desconcentrada”, que privilegiaba el desarrollo regional dirigido desde el centro; y luego, a partir de 2007, en el marco de la propuesta del Estado Comunal y del proyecto de socialismo del siglo XXI.

Adicionalmente, se señala al aumento de la conflictividad y la polarización política en torno al proyecto chavista, especialmente desde el año 2001, como un factor que, al trasladar la dinámica política de los canales institucionales a la movilización de masas, afectó negativamente el desarrollo de una nueva gobernanza democrática local (Patruyo, 2005; Penfold, 2009).

En este contexto, las expectativas de democratización de la toma de decisiones locales asociadas con el CLPP (López y Gamboa, 2001; Lándaez y Quijada, 2005; Maingon, 2005) se vieron frustradas. Las primeras experiencias autónomas de constitución de CLPP, como el caso del municipio Urbaneja del estado Anzoátegui (Salazar Calderón, 2014), fueron desautorizadas por la Asamblea Nacional, alegando el principio de tutela legislativa (Fermín, Martínez, Antúnez y Ochoa, 2002). Esta situación fue percibida por autores como Maingon

(2005) como la primera señal de la intención del Ejecutivo Nacional de capturar la participación local.

Sin embargo, otros autores como Rodrigues de Caires (2012) y Romero Mendoza (2014) destacaron como aspectos positivos del diseño normativo inicial del CLPP -plasmado en la Ley del año 2002- la aceptación de la pluralidad asociativa; su concesión de márgenes de autonomía importantes a los municipios; y el significativo conjunto de competencias otorgadas. Junto a esta norma legal, y en atención tanto a la propia complejidad de la constitución del CLPP como a las resistencias que ofrecían a su desarrollo las prácticas tradicionales, el Ejecutivo Nacional creó en 2003 la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento de la Instrumentación, Seguimiento y Evaluación de los CLPP con el mandato de ofrecer apoyo técnico y asesoría a los municipios. Similares propósitos se establecieron organizaciones de la sociedad civil como Visor Participativo (González Marregot, 2014).

Sin embargo, la creciente recentralización del Estado⁶ y el viraje introducido por el gobierno en su estrategia de participación, concretado en el paso de la democracia participativa, con énfasis en el poder municipal, a la llamada “democracia protagónica revolucionaria” (PDESN 2007-2013, 2009) sustentada en el poder popular, se expresaron en la alteración del marco normativo del CLPP, reduciendo sus niveles de autonomía al supeditarlos a la emergente figura del Consejo Comunal (CC). Esta instancia fue convertida a partir del 2005 en el espacio privilegiado de la participación y, desde 2007, en la base fundacional del nuevo Estado Comunal.

Este cambio en la aproximación del gobierno de Chávez hacia la participación ha sido caracterizado por Smilde y León (2009) en tres etapas:

⁶ De acuerdo con Banko (2008), la participación de Estados y Municipios en el Presupuesto Nacional pasó del 29% en 1998 al 17% en 2006.

1. En la primera, de 1999 a 2002, privó el **aprovechamiento de la participación**, tomando ventaja del apoyo social con el que se contaba para crear instancias consultivas que, muy pronto, comenzaron a entrabarse debido a los roces y resistencias entre las lógicas de la autonomía y el control;
2. En la segunda, del 2003 al 2006, se consolida el **patrocinio de la participación**, mediante la utilización de los recursos públicos para respaldar nuevas formas participativas, con poca coordinación entre ellas;
3. La tercera etapa, del 2007 en adelante, se refleja en los intentos de lograr el **control y la captura de la participación** a través de la definición del CC como centro de la política participativa, su ideologización como base del poder popular y su captura por la militancia partidista.

Una interesante investigación cuantitativa fue elaborada por España y Ponce (2008, Junio) entre 2007 y 2008, con el objeto de determinar el comportamiento y la valoración de los venezolanos sobre la participación social a partir de las variables del estrato social y las preferencias políticas. Entre las conclusiones más relevantes, los autores señalaron la existencia de una valoración mayoritariamente positiva de la participación. En ese sentido, el concepto más asociado a la participación es el de “responsabilidad”, con un 92,2%, seguido del de “apoyo” (92%) y el de “solución” (90,9%). Del mismo modo, detectaron una fuerte asociación de la práctica participativa con las instancias gubernamentales. Al respecto, un 46,6% percibe como principal canal de participación a las “organizaciones del gobierno”, frente a un 28% que señala a las “organizaciones de la comunidad”; mientras que el 63,1% asegura que la participación y las organizaciones comunitarias han aumentado producto de la llegada de Chávez al gobierno.

Un hallazgo revelador tiene que ver con la discordancia entre la valoración que hacen las personas del tipo de participación dominante con respecto al tipo de participación que ellas practican. En ese sentido, la mayoría (85,5%) relaciona la participación fundamentalmente con los ámbitos político y social, a pesar de que los grupos a los que se declara mayor pertenencia son los religiosos (24,3%) y deportivos (5,9%) (Tabla 7).

Tabla 7.
Presencia y Niveles de Participación Social según Tipos de Grupos

VARIABLE	ÍTEMS	PORCENTAJES
EXISTENCIA DE ORGANIZACIONES EN LAS COMUNIDADES SEGÚN TIPO DE GRUPOS	CIUDADANAS REIVINDICATIVAS:	88%
	Consejos Comunales	68%
	Asociaciones de Vecinos	57%
	Asociaciones de ciudadanos	21%
	Mesas Técnicas	17%
	RELIGIOSAS	65%
	SOCIOCOMUNITARIAS	65%
	POLÍTICO-PARTIDISTAS	33%
	ECONÓMICAS	32%
	CULTURALES	18%
	PERTENENCIA ACTUAL SEGÚN TIPO DE GRUPOS	Religioso
Deportivo		5,9%
Cooperativa		3,9%
Consejo Comunal		3,6%
Partido Político		3,4%
Sociedad de Padres / Comunidad Educativa		3,4%
Asociación de Vecinos / Junta de Condominio		3,1%
Cultural		2,0%
Comités de Tierras		2,0%
Comités de Salud		1,1%
Grupos de Conciencia Cívica / Ciudadana		1,1%
Sindicato		1,0%
Gremio		0,6%
Asociación Comercial / Empresarial		0,3%
Asamblea de Ciudadanos		0,3%
Mesas de Agua	0,3%	

Nota. Elaboración propia con datos de España y Ponce, 2008, Junio, pp. 215-216.

A pesar de haber sido realizado entre 2007 y 2008, cuando el proceso de constitución de CC estaba en sus fases iniciales, este estudio puso en evidencia el avance en la adopción de esta figura participativa, colocándose ligeramente por encima de las tradicionales Asociaciones de Vecinos.

El CC fue creado por ley en el año 2005 y bajo el apoyo oficial se han extendido masivamente, alcanzando en febrero de 2015 los 44.174 en todo el país⁷.

Las investigaciones sobre estas instancias se han movido, de acuerdo con León Álvarez y Chaguaceda Noriega (2012), entre dos extremos polarizados que han impedido percibir adecuadamente sus aspectos positivos y negativos. Estos autores definen a los CC como actores híbridos entre lo societal y lo estatal que tienen una doble funcionalidad como espacios de control y conflicto político, por un lado, y como agentes comunitarios de la gestión pública, por el otro. Como actores políticos, los autores advierten su dependencia material y simbólica del Ejecutivo, las restricciones a la participación de opositores, su ubicación en función de debilitar a los municipios y su adscripción legal al proyecto socialista, bajo el cual tienen la potestad de ejercer control social sobre lo público, lo privado y lo comunitario. En cuanto a su rol de gestión, señalan su percepción como instrumentos de acceso a la renta petrolera, así como su integración al papel de burocracias comunitarias, en las cuales inicialmente se delegaron con generosidad grandes cantidades de recursos pero que, a partir de las denuncias sobre corrupción, han sido objeto de una administración desconfiada.

En esta caracterización general coinciden otros estudiosos de la materia. Álvarez y García-Guadilla (2011) califican a los CC como instrumentos neoclientelares; Lovera (2008) los vincula a una lógica de democracia delegativa; y Casella (2010) destaca su oposición frontal con las alcaldías debido al carácter centralizador y uniforme de los CC, contrastante con la naturaleza autónoma y plural del municipio.

⁷ A fecha del 6 de febrero de 2015. El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales mantiene un conteo en su sitio web [<http://www.mpcomunas.gob.ve/>] del número de Comunas y Consejos Comunales registrados.

Otros autores atemperan estas calificaciones. Por ejemplo, McCarthy (2012) señala que el mayor valor de los CC se concreta en su capacidad de hacer peticiones al Estado y su derecho a administrar proyectos con fondos públicos, siendo estas condiciones las que le permiten desarrollar poder y autonomía. En ese sentido, si bien en la etapa de conformación y registro existe pleno monopolio del Estado; en el financiamiento y asesoría técnica los CC se enfrentan a un sistema policéntrico de gobernanza en el que pueden acudir a múltiples agencias oficiales y, más aún, en la fase de ejecución cuentan con una autonomía casi plena para la administración de los proyectos.

Esta idea de convivencia tensa entre cooptación y autonomía la destacan Aceves López y Reyes Rodríguez (2012), para quienes, a pesar de los intentos de dominio estatal, los CC se han convertido en espacios apropiados por las comunidades, en los que se expresan las tradiciones participativas locales; se delibera y toma consciencia sobre las capacidades populares; se relativizan las diferencias políticas nacionales; y se reinterpretan e interpelan los valores políticos verticales a la luz de las realidades comunitarias.

Goldfrank (2011) niega que los CC representen una amenaza a la democracia representativa, aunque reconoce que presentan fallas de diseño y desempeño que limitan su capacidad transformadora. En ese sentido, explica que funcionan como escuelas de ciudadanía que restringen la polarización, pero a la vez padecen de fallas de financiamiento, capacitación, excesiva fragmentación y duplicación de competencias, todo lo cual limita su potencial.

En cuanto a los estudios cuantitativos, Machado (2008, Mayo) realizó una investigación de campo sobre la autovaloración de los miembros de estas instancias entre 1200 CC ubicados en municipios de 50 mil habitantes o más. Los resultados indican una autocalificación muy positiva por parte de los voceros de los CC, quienes, en general, subrayan un adecuado y plural funcionamiento

de la instancia y el mantenimiento de buenas relaciones tanto con las instituciones del Estado como con la comunidad (Tabla 8).

Tabla 8.
Principales Resultados del Estudio de Autovaloración de los Consejos Comunales

VARIABLE	RESULTADOS
Relaciones con instituciones del Estado	74% positivas
Relaciones con la comunidad	71% positivas
Iniciativa de constitución del CC	85% iniciativa provino de la comunidad o de un miembro de ésta.
Pluralidad en la conformación del CC	80% admitieron diferentes posturas políticas en la conformación.
Ámbitos de los proyectos puestos en marcha	33% Vivienda. 21% Red de agua potable y servida. 15% Vialidad.
Recepción de financiamiento para proyecto(s)	57% sí. 35% no.
Recepción de orientación y/o asesoramiento de funcionarios gubernamentales	77% sí.
Mecanismos de evaluación de actividades realizadas	55% por reuniones, asambleas y contraloría social. Nulas menciones a procedimientos técnicos.
Principales problemas del CC	34% asociados con miembros del CC. 24% con organismos gubernamentales. 18% con la comunidad (falta de participación).

Nota. Elaboración propia a partir de Machado, 2008, Junio

Este estudio fue completado por el propio Machado (2009, Junio) con una investigación cuantitativa dirigida a la población residente en comunidades que tienen Consejos Comunales con el objeto de valorar su percepción sobre el funcionamiento de estas instancias. El campo fue realizado en septiembre de 2008 con una muestra de 1 mil personas.

Las conclusiones de esta investigación compensan la visión excesivamente optimista del estudio anterior, evidenciando una fuerte polarización en la evaluación del desempeño de los CC, asociado con las posiciones políticas. Del mismo modo, se identifican problemas de comunicación y distanciamiento entre el CC y las comunidades; el avance de la idea del CC como instancia ejecutora de responsabilidades del Ejecutivo Nacional; la significativa presencia de fallas

técnicas y un débil acompañamiento; y una general mala valoración del desempeño y las relaciones con las alcaldías, cuya gestión es, en general, peor evaluada que la de los gobiernos regional y nacional (Tabla 9).

Tabla 9.
Principales Resultados del Estudio de Valoración de los Consejos Comunales por parte de las Comunidades

VARIABLE	RESULTADOS
Evaluación del funcionamiento del CC	44% positiva 43% negativa
En VALORACIONES NEGATIVAS:	
Responsable del mal funcionamiento del CC	71% voceros
Transferencia de competencias municipales a CC	61% a favor
Conocimiento sobre ejecución de proyectos realizada o por realizar por CC	37% no sabe / no tiene idea / no conoce
Pluralidad en la conformación del CC	54% con ambas agrupaciones. 34% solo pro gobierno. 2% solo pro oposición.
Asistencia a reuniones del CC	67% ha asistido al menos una vez. 33% nunca ha asistido.
Relación del CC con otros actores (0: pésima; 100: excelente)	64,95 Gobierno central 50,71 Comunidad 50,12 Gobernación 48,30 Alcaldía
Responsable de financiar/aportar recursos al CC	67% Gobierno central y Presidente. 25% Alcaldía

Nota. Elaboración propia a partir de Machado, 2009, Junio

2.2.4. Antecedentes de la investigación: la práctica del PP en el nuevo contexto político-institucional

La Constitución definió un conjunto de medios de participación (art. 62), entre los cuales no mencionó, sin embargo, al PP. Aun así, este proceso estaba de cierto modo implícito en el carácter participativo que le imprimía a los procesos de planificación municipal el CLPP. Su incorporación expresa se realizó a nivel legislativo, particularmente a través de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) y la reforma aplicada a la Ley de los CLPP en el año 2006, en las cuales se pautaron las orientaciones generales sobre su naturaleza y la organización del proceso (ver Marco Jurídico-Normativo).

Vinculado con este mandato jurídico y con las condiciones sociopolíticas dominantes, el PP ha sido adoptado y practicado parcialmente en el país, bajo muy diversos enfoques y metodologías. En un trabajo elaborado en 2007, Zambrano mencionaba la existencia de 45 experiencias; mientras que en 2008, en un estudio elaborado por Transparencia Venezuela, se indicaba que de un conjunto de 71 municipios evaluados, 29 realizaban PP.

En general, la conflictividad política; el debilitamiento de la descentralización; la pérdida de relevancia institucional de los municipios; y el énfasis gubernamental en formas participativas diferentes, muy poco vinculadas con los gobiernos locales, han incidido en la limitación de la práctica del PP. Sin embargo, a pesar de estos factores adversos, las experiencias que han sido documentadas evidencian que la condición clave para el desarrollo del proceso sigue siendo la voluntad política del alcalde y su equipo de gobierno, siendo poco determinantes la ubicación y tamaño de los municipios⁸, así como la orientación política del partido gobernante.

El énfasis de la documentación consultada está puesto en la sistematización de las experiencias más que en la definición de diseños metodológicos. Sobre este segundo aspecto, destacan las guías generales para orientar la adopción de PP elaboradas por Transparencia Venezuela (2004) y Bernardo (2008), en las que se combinan una caracterización básica del proceso con algunas indicaciones muy generales para su organización y desarrollo.

En la misma perspectiva, Reggio Gómez (2010) se propone como objetivo de su trabajo de grado establecer una propuesta para la aplicación del PP en Venezuela a partir de la estructura organizativa conformada por el CLPP y los CC. Utilizando los criterios de Cabannes (2004a), determina la existencia de un

⁸ Aunque, valga la acotación, la presencia de municipios del estado Lara es especialmente significativa.

contexto normativo-legal apropiado para la puesta en práctica del PP, pero advierte de la debilidad participativa y financiera de los municipios –en contraste al mayor desarrollo relativo de los CC- y al escaso avance de la perspectiva territorial. La metodología propuesta por la autora destaca la necesidad de mejorar la capacitación para la participación; conciliar los recursos del gobierno local con los del CC; adoptar sistemas de información para la planificación municipal; y fortalecer el control social y administrativo sobre la gestión local.

Sobre el asunto particular de la relación de los CC con el PP, Goldfrank (2011) agrega una interesante comparación entre ambas instancias, destacando la primacía de semejanzas en sus respectivos diseños institucionales, tales como: 1. El énfasis en el diagnóstico de problemas comunitarios; 2. El amplio rango de obras y servicios que pueden cubrir; 3. La realización de asambleas abiertas universales; 4. La delegación en voceros electos y revocables; y 5. el alto grado de control de las asambleas sobre la selección y control de los proyectos. Por el contrario, como rasgos diferenciadores menciona el alcance territorial –el CC limitado a lo comunitario y el PP en todo el municipio-; la inclusión en los CC de potestades ejecutorias –a diferencia del PP-; y la existencia en el PP de reglas claras de distribución de recursos y rendición de cuentas –ausentes en los CC-.

Rodríguez de Sanoja (2011) realiza, por su parte, una reflexión general sobre la posibilidad de practicar el PP en el contexto político-institucional venezolano, destacando la presencia de elementos favorables a su desarrollo en el marco de una estrategia general de participación ciudadana y control social de la gestión pública.

Entre la bibliografía consultada, el único trabajo referido a un caso municipal específico que se enfoca en diseñar una metodología para la implementación del PP es el elaborado por Jiménez Jiménez y Fernández Colmenárez (2005) para el municipio Iribarren (Lara), en el cual, sin embargo, ya estaba en marcha la

experiencia. Este trabajo se limita a plantear un conjunto de lineamientos generales para mejorar el funcionamiento del PP, destacando la necesidad de impulsar la constitución de la Red de Consejos Comunales y Parroquiales como instancia participativa, fortalecer los componentes de capacitación y consolidar las instancias de rendición de cuentas.

Entre los distintos estudios de caso, vale la pena mencionar algunos por sus rasgos diferenciadores. López (1999) estudia el caso del municipio Morán (Lara), cuya experiencia inició en 1999 bajo el impulso de la ONG Asociación Civil Con Centro Occidente. El propósito asumido fue profundizar los mecanismos de participación popular, para lo cual el diseño se elaboró en atención a las particularidades rurales del Municipio. El proceso inició con la aplicación de una encuesta individual a los ciudadanos para la definición de tres prioridades jerarquizadas, siendo los resultados procesados por la Alcaldía y luego discutidos en asambleas. Estas asambleas se organizaron en tres niveles: en las microrregiones (12 asambleas), en las parroquias (8) y luego en el Municipio (1). Los resultados de las discusiones pasaron a un Consejo de Ciudadanos (tripartito, con presencia de la Alcaldía, ONG y las comunidades) responsable de formular la versión final del presupuesto y realizar el seguimiento y el control. En esta experiencia destaca la inclusión del total de la partida de inversión (30% del presupuesto total), el establecimiento de un seminario inicial de capacitación y la incorporación de organizaciones vecinales y civiles en labores de promoción y convocatoria.

Harnecker (2008) analiza otra experiencia larense, desarrollada en el municipio Torres tras la elección en 2004 del alcalde del Movimiento Quinta República (MVR), Julio Chávez. Se desarrolló sobre el 100% de los recursos de inversión, distribuido entre las 17 parroquias bajo cuatro criterios: extensión territorial, densidad poblacional, población total e índice de compensación interterritorial.

En términos simplificados, el proceso inicia con la elección de delegados territoriales y temáticos que desarrollan luego reuniones en las microrregiones para el diagnóstico y priorización de problemas; éstos pasan a asambleas parroquiales, donde se definen las prioridades generales, y posteriormente son remitidas a una mesa técnica mixta, conformada por la Alcaldía y el CLPP, que formula los proyectos y los incorpora al presupuesto para su definitiva sanción en el CLPP y el Concejo Municipal. Este caso aporta la innovación de que admite la modalidad de ejecución directa de proyectos y contraloría social por las comunidades organizadas.

También Harnecker (2005) realiza una evaluación del PP realizado en Caracas bajo la gestión del alcalde Freddy Bernal (MVR). Esta experiencia se diseñó a través de la Dirección de Obras mediante la creación de los “Gabinetes de Obras Locales” (GOL) en las comunidades. Cada parroquia se dividió en seis (6) zonas, entre las cuales se distribuyeron los recursos por su densidad poblacional, déficit de infraestructura y servicios, niveles de participación ciudadana y apoyo político. En cada GOL se reunían funcionarios, voceros comunitarios y cualquier ciudadano interesado para la realización del diagnóstico y la definición de los problemas. Luego, se realizaban visitas técnicas, análisis de costos y debates de jerarquización, a través de los cuales se terminaba definiendo una propuesta de presupuesto por parroquia. La ejecución de obras se concedió en un 50% a cooperativas de las propias comunidades, las cuales recibieron apoyo especial. De igual modo, se dictaron talleres de contraloría social para conformar Salas de Inteligencia Social encargadas de la supervisión de las obras.

Zambrano (2007) comenta la experiencia del municipio San Francisco (Zulia), iniciada en 2001 bajo el mandato del alcalde independiente Saady Bijani. Contó con el acompañamiento metodológico de la universidad privada IESA, y se desarrolló fundamentalmente a través de los líderes comunitarios, los cuales recibieron talleres para identificar y priorizar los problemas a través de mesas de

trabajo. El trabajo incluyó el análisis de los problemas, la proposición de soluciones, la identificación de proyectos para financiamiento por fondos especiales, y la firma de acuerdos con el gobierno. El control se realizaba a través de comités de seguimiento.

Una experiencia muy reconocida en los últimos años ha sido la del municipio Sucre (Miranda), iniciada en 2009 por el alcalde Carlos Ocariz del partido opositor Primero Justicia (Aliados Comunicacionales, 2010). Es desarrollada por Fundasucra en función de la premisa de construir un “modelo inclusivo de gestión social participativo”, en un contexto de alta conflictividad política. El municipio es dividido en 38 sectores –cambiado a 42 desde 2010-, ubicando en cada uno a coordinadores zonales que hacen de enlace con las comunidades. El monto asignado se ha movido entre el 30 y 40% del presupuesto de inversión.

El proceso se realiza por medio de Encuentros Comunitarios, en los cuales la Alcaldía realiza una rendición de cuentas y los ciudadanos presentan sus necesidades prioritarias, para proceder a organizarse en mesas de trabajo en las que diseñan los pre-proyectos y eligen a facilitadores que continuarán el proceso. En esta instancia se firman acuerdos en los que la Alcaldía se compromete a brindar financiamiento mientras la comunidad lo hace a recibir asistencia técnica. El ciclo de asistencia técnica se desarrolla en varias sesiones de trabajo, con apoyo de organizaciones no gubernamentales especializadas, dándole forma al proyecto y definiendo la modalidad de su ejecución, que puede ser directa por la comunidad o bien por medio de la Alcaldía.

Otras experiencias importantes por el nivel de desarrollo institucional de estos gobiernos locales son las de Baruta y Chacao (Miranda), ambas desarrolladas por partidos de oposición como Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo y Voluntad Popular, que se han alternado en el gobierno desde el 2000.

En el caso de Baruta, destaca el rol protagónico del CLPP y, específicamente de su Sala Técnica, reconocida por su alto nivel de institucionalización (González Marregot, 2014). El Municipio es dividido en 7 sectores y limita el PP a 4 áreas temáticas. La participación se canaliza en Asambleas Comunitarias en las que participa el alcalde, y en las que se le proporciona a los ciudadanos planillas para la presentación de las necesidades, que tienen una fecha tope de entrega y las cuales deben acompañarse de las actas de asambleas de ciudadanos en las que se hayan elaborado. Luego, el equipo técnico municipal junto a miembros del CLPP somete las necesidades a evaluación técnica y financiera y seleccionan los proyectos a incluirse en el Presupuesto de Inversión Municipal.

En Chacao (Alcaldía de Chacao, 2013), la experiencia data del año 2002. Destaca por el desarrollo tanto de Encuentros Vecinales -10 zonas- como de Encuentros Temáticos -4 temas-, con la inclusión especial de un espacio diferenciado para la juventud. Del mismo modo, existe una consulta especial al sector comercial, realizada por encuestas, y se utilizan medios web para la presentación de propuestas. En los diferentes encuentros se alcanzan “Actas de Diagnóstico Participativo”, en las que tanto la Alcaldía como las comunidades se comprometen a desarrollar determinadas acciones para solucionar conjuntamente los problemas detectados. Los resultados del proceso se integran en un Informe que es incorporado al Presupuesto de Inversión Municipal para su trámite legal.

El municipio Heres (estado Bolívar) es un caso especial por contar con una Ordenanza específica del PP que obliga al alcalde a dedicar un 50% de los gastos de inversión a este proceso. Se trata de una Ordenanza aprobada por un Concejo dominado por el chavismo durante una etapa de gobierno local de la oposición, por lo cual responde más a un intento de restricción del poder del Ejecutivo. La participación se canaliza fundamentalmente a través de los Consejos Comunales e incluye una fase de recorridos vivenciales para

reconocimiento de los problemas de las distintas comunidades. La ejecución de los proyectos también es plenamente transferida a los CC.

Finalmente, en el propio estado Nueva Esparta, el municipio Maneiro, gobernado por el partido Un Nuevo Tiempo, desarrolla desde el 2009 un proceso de PP en el que el Municipio es dividido en 17 Ámbitos Territoriales, entre los cuales el monto del presupuesto -20% del presupuesto de inversión- se divide en partes iguales. Aunque la experiencia inició con un esquema ambicioso, se ha ido recortando para que la recolección de las necesidades planteadas, su procesamiento y su selección final sean responsabilidad de la Alcaldía (Narváez, 2014, Noviembre).

Como se evidencia previamente, varias de estas iniciativas han sido desarrolladas en los últimos años en el campo de los gobiernos locales dirigidos por partidos opositores. En ese sentido, en paralelo a la adopción por parte del Ejecutivo Nacional de una perspectiva centralizada y uniforme de la participación, pensada al servicio del proyecto socialista, en la coalición política Mesa de la Unidad Democrática (MUD) se han verificado esfuerzos por enfatizar el carácter participativo de sus gestiones municipales.

Con motivo de los comicios locales de diciembre de 2013, la MUD elaboró a través de su equipo técnico municipal unos lineamientos programáticos comunes (Mesa de la Unidad Democrática, Unidad Técnica, 2013), en los que propugnan la adopción de la participación como nuevo paradigma de la gestión local, enfatizando su carácter democrático, autónomo y plural en contraste al modelo oficial. En esa línea, promueven la reactivación del CLPP, el fortalecimiento de los vínculos con las organizaciones comunitarias, vecinales y sociales, y, sobretudo, la realización del PP “de manera eficaz, eficiente, oportuna y transparente” (pp. 162), garantizando la adecuada recepción de las solicitudes de inversión y su procesamiento sin discriminaciones. Este proceso ha

continuado luego del proceso electoral mediante el establecimiento del Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM).

2.3. MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL PP

Las normas jurídicas nacionales vigentes que regulan de manera directa o indirecta el PP son tanto de rango constitucional como legal. En este sentido, se puede dividir el conjunto de normativas en dos grupos: 1. Las que constituyen el núcleo de la regulación del PP, en el que se incluye la Constitución y dos instrumentos legales centrales en la definición del régimen jurídico de los municipios: la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública; 2. Las que se relacionan indirectamente con el PP porque rigen materias y asuntos que, aunque inciden sobre el proceso, no lo refieren directamente. Sobre estas normas se harán referencias breves.

Tabla 10.
Marco Jurídico del Presupuesto Participativo

RANGO	NORMA	CONTENIDO
CONSTITUCIONAL	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, enmendada en 2009)	Principios y bases del ordenamiento político: Municipios como instancias para la participación ciudadana.
	Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005, reformada en 2010)	Régimen de organización y funcionamiento de los Municipios: presupuesto participativo como medio de participación.
LEGAL	Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002, reformada en 2006 y 2010 ⁹)	Régimen de organización y funcionamiento de los CLPP: instancia responsable de coordinar el presupuesto participativo.

Nota. Elaboración Propia

2.3.1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La Carta Magna define al régimen político como democrático, participativo y protagónico (Preámbulo) y consagra al Estado como “federal descentralizado”

⁹ En el año 2013, la Asamblea Nacional aprobó una nueva reforma de la Ley que, hasta la fecha, no ha sido promulgada por el Ejecutivo Nacional ni publicada en Gaceta Oficial.

(art. 4). La participación de los ciudadanos en la formación, ejecución y control de la gestión pública es reconocida como un derecho político y un medio para alcanzar el pleno desarrollo humano (art. 62).

En el artículo 70, se especifican los “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía”, incluyendo en lo político de manera taxativa los siguientes: “la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros”. Esta enunciación, aunque no menciona explícitamente a los PP, deja abierta la posibilidad de desarrollar otros medios de participación, remitiendo a la ley el establecimiento de las condiciones para su efectivo funcionamiento.

En lo relativo específicamente al nivel local, se define al Poder Municipal como componente, junto al Estatal y Nacional, del Poder Público (art. 136). El artículo 168 define a los Municipios como “la unidad política primaria de la organización nacional”, reconociéndoles personalidad jurídica y autonomía para elegir sus autoridades; gestionar sus competencias; y crear, recaudar e invertir sus ingresos. Este mismo artículo subraya que el Municipio es responsable de incorporar “en forma efectiva, suficiente y oportuna” la participación ciudadana “al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados”.

El régimen competencial de los Municipios está definido en el artículo 178, que dicta textualmente:

Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la

materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.

2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículo y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.

3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.

4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.

5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

6. Servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.

7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.

En cuanto al régimen de los ingresos municipales, el artículo 179 define los rubros generales de los ingresos fiscales propios y los correspondientes a transferencias y subvenciones nacionales o estatales.

Por su parte, en el artículo 169 se advierte que los Municipios se organizarán de acuerdo a las normas nacionales y regionales que se dicten en la materia, aunque haciendo la salvedad de que estas normas deberán establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, respetando su diversidad demográfica, geográfica, económica, fiscal e histórico-cultural.

El régimen de la organización política de los Municipios está establecido en los artículos 174, 175, 176 y 182. En estas disposiciones se definen las cuatro principales funciones institucionales del Municipio y sus responsables (Cuadro).

Tabla 11.
Organización Política del Municipio

INSTITUCIÓN	FUNCIÓN	ARTÍCULO CRBV
Alcalde(sa)	Ejecutiva	174
Concejo Municipal	Legislativa/Deliberante	175
Contraloría Municipal	Contralora	176
Consejo Local de Planificación Pública	Planificadora	182

Nota. Elaboración Propia a partir de CRBV (2009, art. 174, 175, 176 y 182)

En función de concretar institucionalmente el mandato participativo, la Constitución dicta la creación del Consejo Local de Planificación Pública (art. 182), entidad que reúne tanto a las autoridades políticas municipales como a los representantes de “organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada”, en función de lograr “la planificación, coordinación y cooperación en la definición y ejecución de las políticas públicas” (Preámbulo).

2.3.2. Ley Orgánica del Poder Público Municipal

Esta Ley define el régimen, organización y funcionamiento de los Municipios y otras entidades locales¹⁰. En su propio artículo 2, detalla que los Municipios, en todas sus actuaciones, “incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna”. En ese sentido, las instancias municipales son reconocidas como “espacios primarios para la participación ciudadana en la planificación, diseño, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”, siendo responsables de crear los mecanismos para garantizar la participación de las comunidades y grupos sociales organizados (art. 7).

En lo relativo a la organización política del Municipio, el artículo 82 especifica que los períodos de los alcaldes y los concejales serán de cuatro años, debiendo sus procesos electorales realizarse de manera separada a los comicios de los

¹⁰ El artículo 19 establece que la comuna, a pesar de ser una entidad local, no se regirá por los mandatos de esta ley.

órganos del Poder Público Nacional. Para reforzar institucionalmente el mandato participativo, el artículo 8, numeral 20, define como deber del alcalde “promover la participación ciudadana y la educación para la participación”.

En la materia específicamente presupuestaria, el artículo 228 define el presupuesto municipal como “un instrumento estratégico de planificación, administración y de gobierno local, que exige captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del Municipio”. Está compuesto tanto por un presupuesto de ingresos (art. 238) como un presupuesto de gastos (art. 239).

El presupuesto es aprobado anualmente por el Concejo Municipal y publicado en forma de ordenanza (art. 229), debiendo regirse el proceso presupuestario tanto por esta ley como por las ordenanzas municipales, otras leyes aplicables y las disposiciones técnicas de la Oficina Nacional de Presupuesto.

En cuanto a la composición del presupuesto entre inversión y gasto corriente, el artículo 231 señala que un mínimo de 50% de los ingresos previstos en el presupuesto deben aplicarse a gastos de inversión o formación de capital, dándole prioridad a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a proyectos de inversión productiva.

Precisamente, la ley ordena que el **presupuesto de inversión** se elabore en función del “desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio”, incorporando “las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el alcalde o alcaldesa en el presupuesto destinado al referido sector y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad” (art. 232).

Este mismo artículo define en términos generales el proceso que rige a tales efectos, determinando que:

En el mes de julio de cada año el alcalde o alcaldesa entregará al Consejo Local de Planificación Pública la cifra o monto total de inversión de cada sector, incluyendo los detalles a que haya lugar. Entre los meses de agosto y octubre se activará el presupuesto participativo de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

El Título VI, “De la Participación Protagónica en la Gestión Local”, describe con mayor detalle las instancias y procesos participativos que deben impulsar y desarrollar los Municipios. Al respecto, el artículo 255 es claro al señalar que:

Los medios de participación serán desarrollados de acuerdo a la realidad y condiciones de cada Municipio, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes para señalar los requisitos, procedimientos, períodos, condiciones y demás elementos que se requieran para hacer efectivo su cumplimiento en el Municipio, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, esta Ley y otras normas.

En el artículo 253, se establecen las expresiones a través de las cuales se ejercen los derechos de participación, destacando en el numeral 2 la presentación y discusión de “propuestas comunitarias prioritarias a ser incorporadas en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, a cuyo efecto el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes y oportunos”.

En correspondencia con esto, el Presupuesto Participativo es catalogado como uno de los principales medios de participación (art. 259, núm. 5), siendo definido en el artículo 269 como:

El resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal. Todo ello con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública.

2.3.3. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

En esta norma se define el régimen de organización y funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), reconocidos como las instancias encargadas de conducir el proceso de participación ciudadana en las labores de planificación municipal, debiendo ejercer sus competencias en función de impulsar “la construcción de la sociedad socialista democrática” (art. 1).

En el artículo 2 el CLPP es definido como:

La instancia de planificación en el municipio, y el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los demás planes nacionales y los planes estatales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública.

El artículo 3 contiene una larga lista de principios y valores “socialistas” que deben regir su actuación, mientras que el artículo 4 establece la obligación de garantizar la articulación de su labor planificadora “con los planes de desarrollo de los consejos comunales, las comunas, los estatales, regionales y nacionales”, con base en distintas áreas, incluida la “participación ciudadana y protagónica”.

De acuerdo con el artículo 6, el CLPP está integrado por los siguientes miembros:

1. El Alcalde o Alcaldesa.
2. Los concejales y concejalas del municipio.
3. Los Presidentes o Presidentas de las Juntas Parroquiales Comunes.
4. Un consejero o consejera por cada Consejo de Planificación Comunal existente en el municipio.
5. Un consejero o consejera por cada parroquia del municipio, electo o electa por los voceros y voceras de los consejos comunales de la respectiva parroquia.

6. Un consejero o consejera por cada uno de los movimientos y organizaciones sociales existentes en el municipio, de: campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores y de indígenas, donde los hubiere.

En aquellos municipios donde no existan parroquias se conformará una asamblea de voceros y voceras de los consejos comunales, la cual elegirá un número de consejeros o consejeras ante el Consejo Local de Planificación Pública, igual a la cantidad de concejales o concejales del municipio.

El Consejo Local de Planificación Pública cuenta con una Presidencia, ejercida por el Alcalde o Alcaldesa del municipio; y una Vicepresidencia, ejercida por el consejero o consejera electo o electa del seno de los consejeros y consejeras de los movimientos y organizaciones sociales con presencia en el Consejo Local de Planificación Pública.

El proceso de elección de los consejeros de los movimientos y organizaciones sociales está pautado en el artículo 7 bajo el siguiente procedimiento: cada movimiento u organización social, articulada al CC y registrada en el Ministerio respectivo, elegirá en asamblea de ciudadanos del movimiento u organización a un vocero que acudirá a la asamblea municipal de voceros para elegir de su seno al consejero.

Aunque la integración del CLPP bajo la reforma del año 2010 varía significativamente con respecto a las normas previas, la estructura y funciones fundamentalmente se mantienen. El artículo 12 establece que el CLPP está conformado por: el Presidente (alcalde); el Vicepresidente (consejero de los movimientos y organizaciones sociales); la Plenaria (instancia máxima de decisión); el Secretario; la Sala Técnica y las comisiones de trabajo.

En cuanto a las competencias relativas al PP, el artículo 13 establece entre las funciones de la Plenaria:

6. Promover y coordinar con los consejos comunales el diagnóstico participativo con el propósito de determinar las necesidades, problemas, potencialidades y aspiraciones del municipio, en cuanto a inversión se refiere.

7. Garantizar que el proceso de formulación del presupuesto de inversión municipal, se realice mediante el mecanismo del presupuesto participativo.

El PP es también definido en el artículo 5, numeral 9, de esta norma, introduciendo una pequeña variación de forma con respecto al concepto establecido en la LOPPM, quedando del siguiente modo:

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.

Esta definición es ampliada más adelante, en el artículo 34, en el que se precisa que el proceso “deberá contar con mecanismos amplios de discusión, debates democráticos, sin exclusión de ningún tipo, a fin de recoger el mayor número de opiniones y propuestas posibles”.

En esta norma se le confiere mayor relevancia al PP, al asignarle el Título III, denominado “De la Participación Ciudadana en el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal”, dentro del cual se establecen las tres etapas o fases generales del proceso:

1. Realización del Diagnóstico Participativo; definido como:

El estudio y análisis de la realidad del Municipio que realizan las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente integradas y articuladas a los consejos comunales y de las organizaciones sectoriales, coordinado por el CLPP, a los fines de la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, así como el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal de cada año (art. 35).

De acuerdo con esta norma, el proceso se inicia cuando el alcalde, en su condición de Presidente del CLPP, presenta ante la Plenaria la metodología y el plan para la realización del diagnóstico participativo (art. 14, núm. 8). Luego de su aprobación, se inicia el diagnóstico en las distintas asambleas de ciudadanos de cada Consejo Comunal y en las asambleas de las organizaciones sectoriales, durante los meses de abril a agosto. Los resultados de este proceso son sistematizados y priorizados y luego presentados ante el CLPP a objeto de formular el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

A efectos de brindar respaldo técnico y metodológico a las distintas organizaciones en la realización del diagnóstico, se le asigna a la Sala Técnica la atribución de “coordinar y garantizar con el soporte técnico necesario la elaboración del diagnóstico participativo del Municipio” (art. 21, núm. 7).

- 2. Formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal;** esta etapa consiste en la elaboración por parte del CLPP del Plan y el Presupuesto, a realizarse durante los meses de septiembre a noviembre. En esta tarea deben tomarse en cuenta “las necesidades prioritarias presentadas por los consejos comunales, las comunas y los movimientos y organizaciones sociales, producto del diagnóstico participativo y las políticas de inversión del Municipio” (art. 36).

- 3. Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal;** una vez formulado el Plan, deberá ser aprobado por mayoría absoluta del CLPP y remitido al Concejo Municipal para su sanción. De igual modo, una vez formulado el Presupuesto, el alcalde lo presentará ante la Cámara, la cual lo incluirá en la respectiva aprobación de la Ordenanza de Ingresos y Gastos del Municipio. Cualquier modificación que hiciera la Cámara sobre el Plan deberá ser previamente consultada al CLPP y a los consejos comunales de la zona respectiva, so pena de quedar sin efecto la modificación.

A pesar de no ser señalada como una fase en sí misma, el artículo 39 se refiere al Control, Seguimiento y Evaluación, estableciendo la atribución de los ciudadanos y de los órganos de control de las instancias del Poder Popular de vigilar, controlar y evaluar la ejecución del Presupuesto de Inversión Municipal.

2.3.4. Otras Normas Jurídicas de Interés

Además de estas normas principales, existen otros instrumentos legales de interés indirecto para el PP, bien porque refieren al proceso presupuestario o bien porque tienen que ver con mecanismos e instancias de participación que se desarrollan dentro de los Municipios.

Con respecto al primer asunto, la **Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público** (2014) regula los distintos componentes de la administración financiera, incluido el sistema de presupuesto, cuyas disposiciones generales rigen también sobre los Municipios.

En cuanto al componente participativo, la **Ley Orgánica de los Consejos Comunales** (2009) y la **Ley Orgánica de las Comunas** (2010) regulan estas figuras participativas emergentes, cuyo rol en la conformación del CLPP y, por lo tanto, en el desarrollo del PP, es significativo.

En cuanto a los CC, son definidos en el artículo 2 de la Ley respectiva como:

Instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

A pesar de su carácter local, se establece muy poca vinculación normativa o funcional entre el CC y el Municipio. En ese sentido, la Ley es clara en otorgarle un papel rector en la elaboración de las políticas para la participación comunitaria al Ministerio del área, responsable además de brindar acompañamiento a los CC y facilitar sus relaciones con los órganos y entes del Poder Público (art. 56). En consecuencia, las principales y casi únicas menciones al Municipio en esta norma se refieren a la articulación del Plan de

Desarrollo Comunitario Integral con los planes de desarrollo municipal (art. 25, 2) y la posibilidad de que los Municipios transfieran recursos a los CC (art. 47, 1).

Similar desvinculación se percibe entre los Municipios y las Comunas, las cuales son definidas en el artículo 5 de su respectiva Ley como:

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

Su principal finalidad es “desarrollar y consolidar el estado comunal como expresión del Poder Popular y soporte para la construcción de la sociedad socialista” (art. 7, 1). Su ámbito geográfico puede coincidir o no con los límites político-administrativos de los Municipios (art. 9). En su estructura de gobierno se incluye el Consejo de Planificación Comunal (art. 33), ente encargado de la elaboración del Plan Comunal de Desarrollo y cuyos representantes participan, como se señaló previamente, en el CLPP.

Otra norma jurídica de interés es el **Decreto-Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones** (2014), surgido de la reforma aplicada por el presidente Nicolás Maduro al Decreto-Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones, del año 2012. En esta norma se establece el régimen para la transferencia de responsabilidades de gestión desde los órganos del Poder Público a “las Comunidades, Comunas, Consejos Comunales, Empresas de Propiedad Social Directas o Indirectas, y otras organizaciones de base del Poder Popular, debidamente registradas como organizaciones del Poder Popular” (art. 1).

El artículo 2 precisa entre las finalidades de la Ley:

1. Desarrollar mecanismos que garanticen la participación de los Consejos Comunales, Comunidades, Organizaciones Socioproductivas bajo régimen de propiedad social comunal, Comunas y demás formas de organización del Poder Popular en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como la ejecución, evaluación y control de obras, programas y servicios públicos en su ámbito territorial.

En lo referido a los Municipios, el artículo 11 establece la obligación de presentar ante el Consejo Federal de Gobierno al comienzo de cada año un “Plan Anual de Transferencia de Gestión de Servicios, Actividades, Bienes y Recursos a los Sujetos de Transferencia”, el cual será revisado y aprobado por dicho Consejo. El artículo 27 precisa las materias que pueden ser objeto de transferencias, abarcando de manera casi general las competencias propias de los Municipios.

CAPÍTULO III. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL MUNICIPIO MARIÑO

3.1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL MUNICIPIO MARIÑO

El municipio Mariño está ubicado al sureste de la isla de Margarita, la isla más grande y poblada de las tres que conforman el estado Nueva Esparta¹¹. Su superficie territorial es de 39 kilómetros cuadrados, representando apenas un 3,4% del territorio de la entidad federal¹². Sus límites son: al norte, municipio Maneiro; al sur y este, Mar Caribe; y al oeste, municipio García. Sus coordenadas geográficas extremas están entre 10°53` y 10°59` de latitud norte y 63°48` y 63°54` de longitud oeste.



Figura 1. Ubicación del Municipio Mariño. Fuente: INE, 2011a, p. 97.

En lo que respecta a las condiciones físico-naturales, Mariño se ubica en el litoral sureste de la formación oriental de la isla conocida como el macizo montañoso

¹¹ Nueva Esparta, ubicado al noreste del país, es el único estado venezolano con una condición totalmente insular.

¹² En términos de superficie territorial, el Municipio Mariño ocupa la posición 10 entre los 11 municipios del estado Nueva Esparta.

Paraguachoa. Se encuentra protegido por el cabo El Morro y abierto al mar por medio de la amplia Bahía de Guaraguao. Predomina una topografía fundamentalmente plana. El clima es seco semiárido, con temperaturas medias que rondan los 27°C y precipitaciones anuales de 271,1 milímetros, concentradas en la estación de junio a noviembre. Estas características han propiciado una mezcla de zonas de vida con predominio de la vegetación del monte espinoso tropical, la cual, sin embargo, ha sido en su mayor parte desplazada por los usos urbanos (INE, 2011a).

En materia hidrográfica, el Municipio es atravesado por el río El Valle, cuyo afluente, generalmente bajo, desemboca en la Bahía de Guaraguao. En cuanto a las limitaciones ambientales, en el municipio Mariño están decretadas 3 Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), correspondientes a: el Monumento Natural “Laguna de Las Marites”; el Área Rural de Desarrollo Integral de todo el estado; y la Zona Protectora “Laguna Blanca o de El Morro”.



Figura 2. Áreas Bajo Régimen de Administración Especial del Municipio Mariño. Fuente: INE, 2011a, p. 106

Porlamar, capital del Municipio y principal centro urbano del estado, es asiento de una amplia y diversa oferta comercial, turística, recreativa y de servicios.

Aunque Mariño no ha vivido el proceso de parroquialización¹³ y no cuenta, por lo tanto, con una división político-administrativa formal, en términos sociourbanos es identificable una estructura compuesta por tres grandes zonas:

1. Una zona **Oeste y Norte**, caracterizada por la presencia dominante de núcleos residenciales originados por ocupaciones irregulares o por desarrollos habitacionales populares, con alta densidad poblacional y debilidades en términos de suministro de servicios básicos;
2. Una zona **Centro**, que combina usos residenciales con el predominio de los usos comerciales y de servicios; se trata de un área plenamente urbanizada y con una dotación regular de servicios y equipamientos;
3. Una zona **Este**, que combina urbanizaciones residenciales de nivel socioeconómico medio y alto, aledañas a algunos sectores populares, y que en los años recientes ha registrado una importante expansión de las actividades comerciales y los servicios.



Figura 3. Zonas Urbanas del Municipio Mariño. Fuente: Elaboración propia sobre imagen de Google, 2014

¹³ El municipio Mariño carece de parroquias, aunque, para efectos político-administrativos, se establece la figura de la Parroquia Capital Porlamar (INE, 2013a)

La fundación de Porlamar, originariamente conocida como la Villa de Pueblo y Puerto de la Mar, está establecida oficialmente el 26 de marzo de 1536, bajo la figura del fray Francisco de Villacorta. Su condición costera privilegiada le implicó sucesivos ataques piratas durante los siglos XVI y XVII, los cuales provocaron en varias ocasiones la destrucción total del poblado. La Guerra de Independencia dejó graves destrucciones, siendo a partir de 1832 que se reestablece la parroquia y solo en 1864 que se culmina la reconstrucción del templo de San Nicolás de Bari. En 1891 es declarada la parroquia civil.

A partir de la década de 1970, con el establecimiento del Puerto Libre, Porlamar pasó de ser un poblado fundamentalmente pesquero a convertirse en el principal centro urbano, turístico y comercial de Margarita.

En lo concerniente a la demografía, el municipio Mariño registró una población para el Censo 2011 de 97.667 habitantes. La proyección según ese mismo Censo para el 2014 es de 109.984 habitantes (INE, 2011b). Esto hace de Mariño el Municipio más poblado del estado Nueva Esparta, representando un 19,9% de la población total. Sin embargo, se trata de una proporción que ha venido declinando en los últimos años, teniendo en cuenta que, para el 2001, el peso demográfico del Municipio sobre el total del estado era de 22,6%.

Tabla 12.
Población Total del Municipio Mariño en Relación al Estado Nueva Esparta

ESTADO/ MUNICIPIO	2001		2011		Crecimiento Absoluto	Crecimiento Porcentual
	Absoluto	%	Absoluto	%		
NUEVA ESPARTA	373.851	100,0	491.610	100,0	117.759	31,5
MARIÑO	84.534	22,6	97.667	19,9	13.133	15,5

Nota. Elaboración propia a partir de INE, 2011c.

La densidad poblacional del Municipio es muy elevada. Para el año 2011, se ubicó en 2.502,7 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²), mientras que la proyección para el 2014 es de 2.820,1.

En lo referido a la distribución de población por tipo urbano y rural, el municipio Mariño presentó en el Censo 2011 un 100% de población urbana. La distribución por sexos se caracteriza por un ligero predominio de la población masculina (50,4%) sobre la femenina (49,6%).

Tabla 13.
Índice de Masculinidad y Distribución de Población por Sexo en el Municipio Mariño

MUNICIPIO	ÍNDICE DE MASCULINIDAD	POBLACIÓN POR SEXO			
		MASCULINO		FEMENINO	
MARIÑO	101,4	49.183	50,4%	48.484	49,6%

Nota. Elaboración propia a partir de INE, 2011c

En cuanto a la estructura de edad, el municipio Mariño tuvo para el 2011 una edad mediana¹⁴ de 28 años. En la distribución por Grupos Quinquenales de Edad, los grupos con mayor población en términos relativos correspondieron precisamente a edades intermedias: el grupo de 20-24 años, que contiene al 9,27% de la población, y el grupo de 25-29 años, correspondiente al 8,99%.

Otra estadística demográfica importante corresponde a los Grupos Especiales de Edad. Es resaltante el predominio de la población en edad activa (15-64 años), que alcanza el 67,65%. En cuanto a la distribución por niveles de la población en edad escolar, un 13,85% se encuentra en edad para la educación primaria y un 12,77% en edades correspondientes al nivel universitario, siendo las proporciones en la educación preescolar y secundaria relativamente menores.

¹⁴ La edad mediana es la que divide a la población exactamente en dos grupos de igual número de personas.

Tabla 14.
Distribución de la Población por Grupos Quinquenales de Edad en el Municipio Mariño

GRUPOS DE EDAD	MUNICIPIO MARIÑO	
	Absoluto	Porcentual
0-4 AÑOS	8.714	8,92%
5-9 AÑOS	8.342	8,54%
10-14 AÑOS	8.521	8,72%
15-19 AÑOS	8.661	8,86%
20-24 AÑOS	9.061	9,27%
25-29 AÑOS	8.783	8,99%
30-34 AÑOS	8.539	8,74%
35-39 AÑOS	7.406	7,58%
40-44 AÑOS	6.610	6,76%
45-49 AÑOS	5.468	5,59%
50-54 AÑOS	4.562	4,67%
55-59 AÑOS	3.805	3,89%
60-64 AÑOS	3.176	3,25%
65-69 AÑOS	2.152	2,20%
70-74 AÑOS	1.584	1,62%
75-79 AÑOS	1.090	1,12%
80-84 AÑOS	628	0,64%
85-89 AÑOS	378	0,38%
90-94 AÑOS	144	0,15%
95 AÑOS Y MÁS	43	0,04%
TOTAL	97.667	100%

Nota. Elaboración propia a partir de INE, 2011c

Tabla 15.
Distribución de la Población por Grupos Especiales de Edad en el Municipio Mariño

GRUPOS ESPECIALES DE EDAD	MUNICIPIO MARIÑO	
	Absoluto	%
Población menor de 3 años	5.135	5,26%
Población en edad escolar:		
De 3 a 6 años	6.913	7,08%
De 7 a 14 años	13.529	13,85%
De 15 a 17 años	5.250	5,38%
De 18 a 24 años	12.472	12,77%
Población infantil (0 a 11 años)	20.565	21,06%
Población adolescente (12 a 17 años)	10.262	10,51%
Población de 18 años y más	66.840	68,44%
Población mayor (65 años y más)	6.019	6,16%
Población en la fuerza de trabajo (15 a 64 años)	66.071	67,65%
Población femenina en edad reproductiva	26.813	27,45%

Nota. Elaboración propia a partir de INE, 2011c.

La distribución de población por sectores¹⁵ del Municipio evidencia la concentración demográfica en zonas populares. En ese sentido, sobre una base de 95.804 habitantes, el populoso sector Los Cocos, ubicado al oeste del Municipio, destaca como el más poblado, con casi 14% de la población, seguido de la zona Centro con un 9,72% y del sector popular Achípano con un 8,73%.

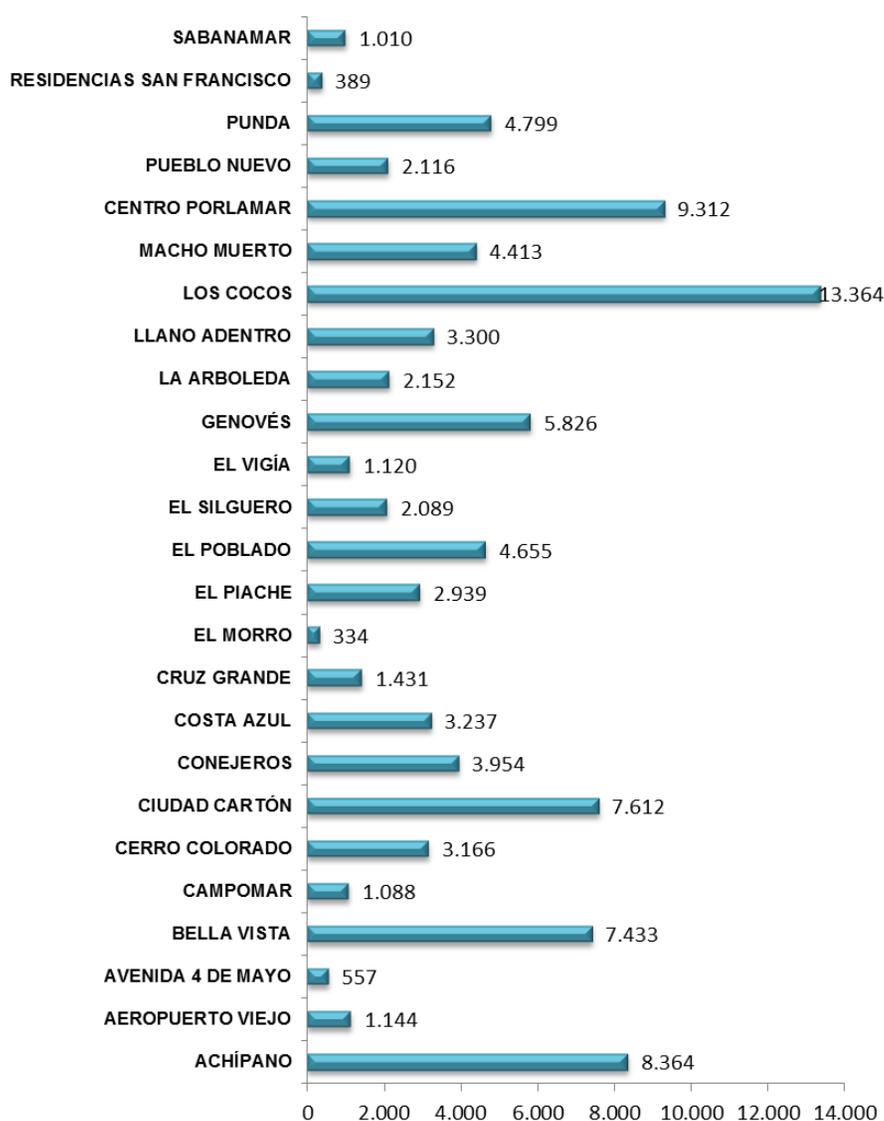


Figura 4. Distribución de Población por Sectores del Municipio Mariño. Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2011c)

¹⁵ Esta distribución específica solo veinticinco (25) sectores, mientras que la división oficial que utiliza la Alcaldía para fines de planificación de obras establece treinta y ocho (38).

En el ámbito socioeconómico, el municipio Mariño destaca como el principal centro económico del estado Nueva Esparta. La dinámica de principal centro urbano se expresa en una afluencia constante de población que, si bien reside en otros municipios aledaños, se traslada diariamente a Mariño por motivos laborales, académicos o personales diversos.

Aunque se carece de cifras específicas del mercado de trabajo para el Municipio, es posible tomar como referencias válidas las estadísticas correspondientes al estado Nueva Esparta (INE, 2013b), haciendo la salvedad de que en el municipio Mariño, por las características ya mencionadas, el dominio de la actividad terciaria es proporcionalmente más acentuado. En ese sentido, para el segundo semestre de 2013, la distribución de la población ocupada para el estado fue de un 63,3% en el sector formal y un 36,7% en el informal, mientras que la tasa de desocupación alcanzó el 9,4%.

Las ramas de actividad económica reflejan el doble carácter del estado como Puerto Libre y destino turístico sol y playa: un 32,1% de la población de 15 años y más económicamente activa se dedica a la rama de Servicios Comunales, Sociales y Personales, mientras que el 30,7% lo hace en la rama de Comercio, Restaurantes y Hoteles. Si a estas actividades le incluimos las relativas a Construcción, y a Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, la proporción alcanza más del 82% del total de la población económicamente activa.

En el caso específico del municipio Mariño, es claro su dominio económico como principal asiento de las empresas comerciales (alimentos, textiles y equipos diversos) y de servicios (hospedaje, restaurantes, servicios profesionales) vinculadas directa o indirectamente al régimen del Puerto Libre, las cuales se encuentran extendidas a lo largo de los ejes comerciales Avenida 4 de Mayo-Avenida Santiago Mariño-Centro. A pesar de esto, en los últimos años, con la consolidación de los grandes centros comerciales en zonas acomodadas, se ha

evidenciado un aumento de la relevancia económica del municipio Maneiro, incidiendo a su vez en la creciente conurbación de la zona.

El Municipio también cuenta con una activa vida turística, que se desarrolla alrededor de su oferta de atractivos naturales, históricos, religiosos y recreativos, destacando en particular sus playas, sus monumentos y templos, y sus zonas comerciales (Tabla 16).

Tabla 16.
Atractivos Turísticos y Sitios de Interés del Municipio Mariño

TIPO	ATRACTIVO
NATURAL	Playa Moreno – Sector La Caracola.
	Playa Valdez.
	Playa Bella Vista.
	Playa Concorde.
	Laguna El Morro.
	Monumento a la Sirena.
	Plaza y Estatua Bolívar.
	La Ronda.
	Faro de La Puntilla.
	Paseo Guaraguao.
HISTÓRICO/ CULTURAL	Museo Francisco Narváez.
	Galería de Arte Galpón
	Casa de la Cultura Antonio Millán
	La Sirena
	Paseo Nicasio Meneses
	Escuela de Música Modesta Bor
	Iglesia San Nicolás de Bari.
	Capilla de la Cruz Grande
	Capilla del Dr. José Gregorio Hernández
	Iglesia Los Guaiquieres
RELIGIOSO	Avenida 4 de Mayo.
	Avenida Santiago Mariño.
RECREATIVO/ COMERCIAL	Bulevares Guevara y Gómez.
	Centro Comercial La Vela.
	Centro Comercial Galería Fenter
	Centro Comercial Boulevard

Nota. Elaboración propia a partir de Alcaldía de Mariño, División de Turismo, 2014.

En cuanto a los indicadores sociales, la pobreza medida por el criterio de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) cubrió en el 2011 a 16,64% de los hogares del Municipio, mientras la pobreza extrema alcanzó al 4,26%. Aunque

son incidencias relativamente bajas, se encuentran ligeramente por encima del promedio del estado Nueva Esparta (16,13% y 3,92%, respectivamente).

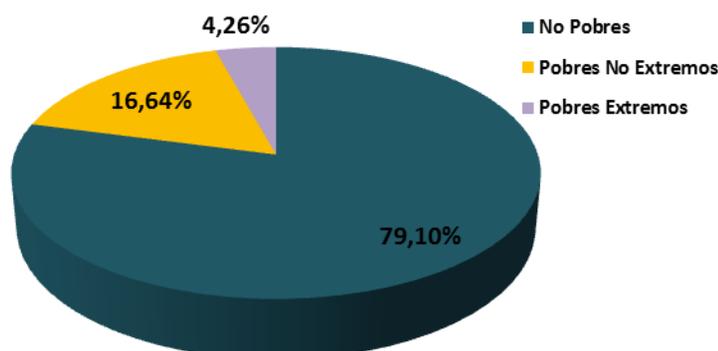


Figura 5. Pobreza en Hogares según Necesidades Básicas Insatisfechas en el Municipio Mariño. Fuente: Elaboración propia a partir de INE, 2011c

En cuanto a los déficits de los hogares según las variables de necesidades básicas, el municipio Mariño presenta un mejor desempeño relativo en materia de Capacidad Económica y Educativa del Jefe o Jefa de Hogar (1,69%), Calidad de la Vivienda (3,71%) y Educación (5,26%), registrándose mayores niveles de insatisfacción en las variables Hacinamiento (12,07%) y Servicios (7,28%).

Tabla 17.
Hogares con Déficit según Variables de Necesidades Básicas en el Municipio Mariño

MUNICIPIO	PORCENTAJE DE HOGARES CON DÉFICIT				
	EDUCACIÓN	HACINAMIENTO	CALIDAD DE LA VIVIENDA	SERVICIOS	CAPACIDAD ECONÓMICA Y EDUCATIVA DEL JEFE O JEFA
MARIÑO	5,26%	12,07%	3,71%	7,28%	1,69%

Nota. Elaboración propia a partir de INE, 2011c

También en lo referido a la jefatura de los hogares, hay una presencia significativa de hogares con jefatura femenina, que en el caso de Mariño alcanza al 41,90% de los hogares.

En la investigación por viviendas, el municipio Mariño presenta un promedio de personas por vivienda de 3,73. La clasificación por tipos evidencia un predominio de las casas (47,09%), con un alto peso de los apartamentos en edificios, quintas, casa quintas o casas (41,76%), relacionado con el carácter urbano del Municipio. Los ranchos alcanzan solo un 2,94% del total de viviendas.

En cuanto a los servicios públicos, el Municipio presenta un acceso y suministro residencial relativamente estable. En materia de agua potable, la fuente principal de abastecimiento es el acueducto submarino proveniente del embalse Turimiquire, en el estado Sucre, el cual garantiza un acceso residencial por acueducto o tubería al 93,75% de las viviendas. En la frecuencia del acceso, las viviendas que reciben el servicio “cada dos o tres días” alcanzan el 77,65%.

En lo referido al manejo de aguas servidas, 93,14% de las viviendas eliminan las excretas a través de pocetas conectadas a cloacas. Sobre el servicio eléctrico, que ha venido presentando distintas fallas de generación y distribución desde el 2010, un 89,25% de las viviendas presentan conexión a la red pública con medidor. Y en lo referido al servicio de recolección de desechos, la eliminación se produce por recogida del servicio de aseo urbano en un 90,64% de las viviendas. La frecuencia sumada entre los que reciben el servicio todos los días y cada o tres días es de 98,19%.

Tabla 18.
Acceso a Servicios Básicos en Viviendas en el Municipio Mariño

ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS EN VIVIENDAS	MUNICIPIO MARIÑO	
	ABSOLUTO	%
AGUA POTABLE		
Acueducto o tubería	24.372	93,75%
Camión cisterna	302	1,16%
Pila pública	902	3,47%
Pozo con tubería o bomba	66	0,25%
Otros medios	354	1,36%
SERVICIO ELÉCTRICO		
Red pública con medidor	23.202	89,25%
Red pública sin medidor	2.666	10,26%
Otros medios	45	0,17%
No tiene servicio eléctrico	83	0,32%
MEDIO DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS		
Poceta conectada a cloaca	24.213	93,14%
Poceta conectada a pozo séptico	1.048	4,03%
Poceta sin conexión a cloaca o a pozo séptico	125	0,48%
Excusado de hoyo o letrina	62	0,24%
No tiene poceta o excusado	548	2,11%
MEDIO DE ELIMINACIÓN DE LA BASURA		
Recogida por servicio de aseo urbano	23.564	90,64%
Se bota en container o depósito colectivo	1.644	6,32%
Se entierra	11	0,04%
Se quema	253	0,97%
Se bota en río, caño, quebrada o laguna	70	0,27%
Se lanza en cualquier lugar	454	1,75%

Nota. Elaboración propia a partir de INE, 2011c

En lo relativo a equipamientos y servicios sociales, Mariño es el principal centro de equipamiento urbano, educativo, sanitario y deportivo del estado. En materia educativa, el Municipio cuenta con el 20% de los planteles del estado, sumando un total de 62, de los cuales 3son municipales. El índice de analfabetismo en la población mayor de 10 años es de 3,92% y los niveles de asistencia escolar varían entre el 95,20% en educación primaria y el 36,75% en educación universitaria.

Tabla 19.
Tasas de Analfabetismo y Asistencia Escolar en el Municipio Mariño

ALFABETISMO Y ASISTENCIA ESCOLAR	%
Población de 10 años y más analfabeta	3,92%
Asistencia en Educación Inicial	74,16%
Asistencia en Educación Primaria	95,20%
Asistencia en Educación Secundaria	79,23%
Asistencia en Educación Superior	36,75%

Nota. Elaboración propia a partir de INE, 2011c

En materia sanitaria, se contabilizan en el Municipio 31 instalaciones dedicadas a la prestación de servicios de salud, distribuidas entre 19 consultorios populares, 7 ambulatorios, 3 clínicas privadas, 1 hospital público y 1 Centro Diagnóstico Integral.

En materia deportiva, el municipio Mariño también cuenta con una importante infraestructura para la práctica de la recreación y el deporte que incluye 24 canchas deportivas distribuidas entre los distintos sectores, varios campos de fútbol y béisbol, así como áreas al aire libre, siendo la más relevante la playa Moreno, también conocida como La Caracola.

En el ámbito político-institucional, el municipio Mariño fue creado como Municipio Autónomo Mariño por la Ley de División Político Territorial del estado Nueva Esparta, promulgada el 10 de diciembre de 1987. Su conversión en el actual municipio Mariño fue realizada mediante reforma a esta ley de fecha 19 de septiembre de 1990, en la cual fueron fijados sus límites territoriales (art. 16).

Su capital es la ciudad de Porlamar y, como ya se indicó, carece de parroquias. Desde su creación formal, el Municipio ha tenido 4 alcaldes (Tabla 20).

Tabla 20.
Alcaldes del Municipio Mariño (1989-2017)

PERÍODO	ALCALDE(SA)	PARTIDO POLÍTICO
1990-1992	Luis Longart	MAS
1993-1995	Pedro José Velásquez	COPEI
1996-1998	Pedro José Velásquez	AD
1998-1999	Eligio Hernández	Convergencia
2000-2004	Eligio Hernández	COPEI
2004-2008	Eligio Hernández	COPEI ¹⁶
2008-2013	Alfredo Díaz	AD
2014-2017	Alfredo Díaz	AD

Nota. Elaboración propia

La estructura del gobierno del Municipio se corresponde con el mandato establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), que la divide en cuatro funciones: ejecutiva, legislativa-deliberante, planificadora y contralora.

La función ejecutiva está a cargo del alcalde Alfredo Díaz, dirigente de Acción Democrática (AD), quien fue electo por primera vez en el cargo el 23 de noviembre de 2008 y reelecto el 8 de diciembre de 2013.

Bajo la gestión del alcalde Díaz, la Alcaldía del Municipio Mariño (2013, Marzo) ha definido como su Misión:

Mejorar la calidad de vida de la población del Municipio de una manera integral, haciendo énfasis en las áreas de seguridad, recolección y disposición final de la basura, infraestructura, servicios públicos, salud, seguridad social, turismo, educación y deporte, para lograr un desarrollo económico, endógeno y socialmente sustentable, mediante el empleo productivo y la participación ciudadana en todos los sectores que hacen vida en el Municipio (p. 13).

En la Visión se menciona la necesidad de:

Hacer de Porlamar un Municipio con un crecimiento armónico, sustentable, próspero, ambientalmente y culturalmente fortalecido, con un plan de desarrollo integral basado en actividades como el turismo, el comercio, la construcción, la pesca y la pequeña y mediana industria, un entorno social digno con eficientes servicios públicos, seguridad y donde la gente sea la principal prioridad (p. 13).

¹⁶ En medio de su mandato, el alcalde Eligio Hernández abandonó al partido COPEI para pasarse a las filas del chavismo.

Los valores institucionales de la Alcaldía pueden ser clasificados dentro de tres grandes orientaciones generales:

1. **El orden y la organización administrativa** en función de cumplir con los mandatos de racionalidad, legalidad y formalidad de la administración pública. Incluye los valores de Responsabilidad, Disciplina, Puntualidad, Decoro y Pulcritud.
2. **La garantía del servicio público**, crucial para desarrollar acciones que correspondan con las expectativas, necesidades y aspiraciones sociales, a las cuales la organización debe servir. Incorpora como valores la Vocación de Servicio, la Equidad, la Transparencia y la Honestidad.
3. **La cooperación en función de resultados**, que implica alinear los esfuerzos humanos, económicos y técnicos en función del logro colaborativo de metas y propósitos institucionales comunes. Aquí se inscriben los valores de Sentido de Pertenencia, Trabajo en Equipo, Lealtad, Eficacia e Iniciativa.

La estructura organizativa de la Alcaldía se compone de dos grandes áreas (Figura 6):

- La **Administración Centralizada**, integrada por dependencias tales como Direcciones, Divisiones, Departamentos y Oficinas.
- La **Administración Descentralizada**, compuesta por los Entes Descentralizados adscritos a la Alcaldía.

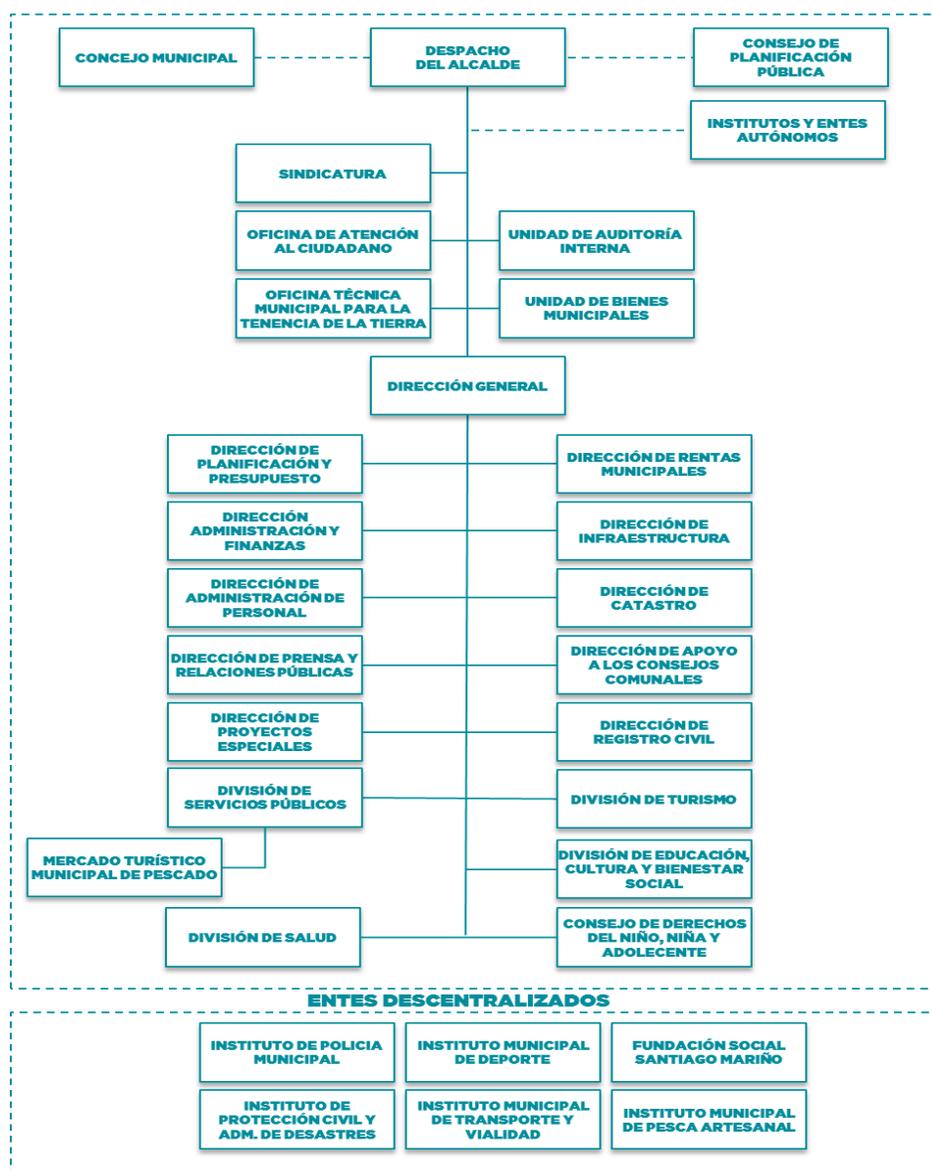


Figura 6. Organigrama de la Alcaldía del Municipio Mariño. Fuente: Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección de Proyectos Especiales, 2014, Noviembre, p. 99

En términos organizacionales, la Alcaldía es concebida como una organización *lineal-staff* (2013, Marzo, p. 16), caracterizada porque: 1. Sus líneas de autoridad y responsabilidad están claramente definidas; 2. La división del trabajo se basa en competencias y funciones; 3. Las normas y procedimientos responden a la premisa de gerenciar en equipo; 4. El asesoramiento y los servicios de apoyo constituyen una línea entre todas las dependencias que conforman el órgano

municipal; y 5. La comunicación y el intercambio se desarrolla de manera bidireccional entre los distintos niveles jerárquicos.

Precisamente, la estructura organizativa está diseñada a partir de 4 niveles de gestión diferenciados por sus roles y tareas en el proceso de gobierno (Figura 7):

- **Nivel Superior:** conformado por el Alcalde y la Dirección General, es el nivel en el que se toman las decisiones más relevantes y de carácter estratégico; se emiten las consultas con los órganos pertinentes; y se plantean las orientaciones y proyectos generales de gestión.

- **Nivel Lineal:** se encarga de desarrollar los planes y estrategias necesarias para concretar los proyectos generales delineados en el Nivel Superior. Se subdivide en dos ámbitos:
 - **Nivel Lineal Ejecutivo:** desempeña un rol ejecutor y está integrado por las Direcciones que sirven de sustento directo al Nivel Superior.
 - **Nivel Lineal de Apoyo Técnico:** brinda soporte multidisciplinario y asesoría a los Niveles Superior y Lineal Ejecutivo a través de sus Divisiones y Oficinas.

- **Nivel Operativo:** compuesto por las Oficinas, Divisiones, Departamentos y Entes Descentralizados responsables de ejecutar a nivel operativo los planes y estrategias de acuerdo a las directrices establecidas.

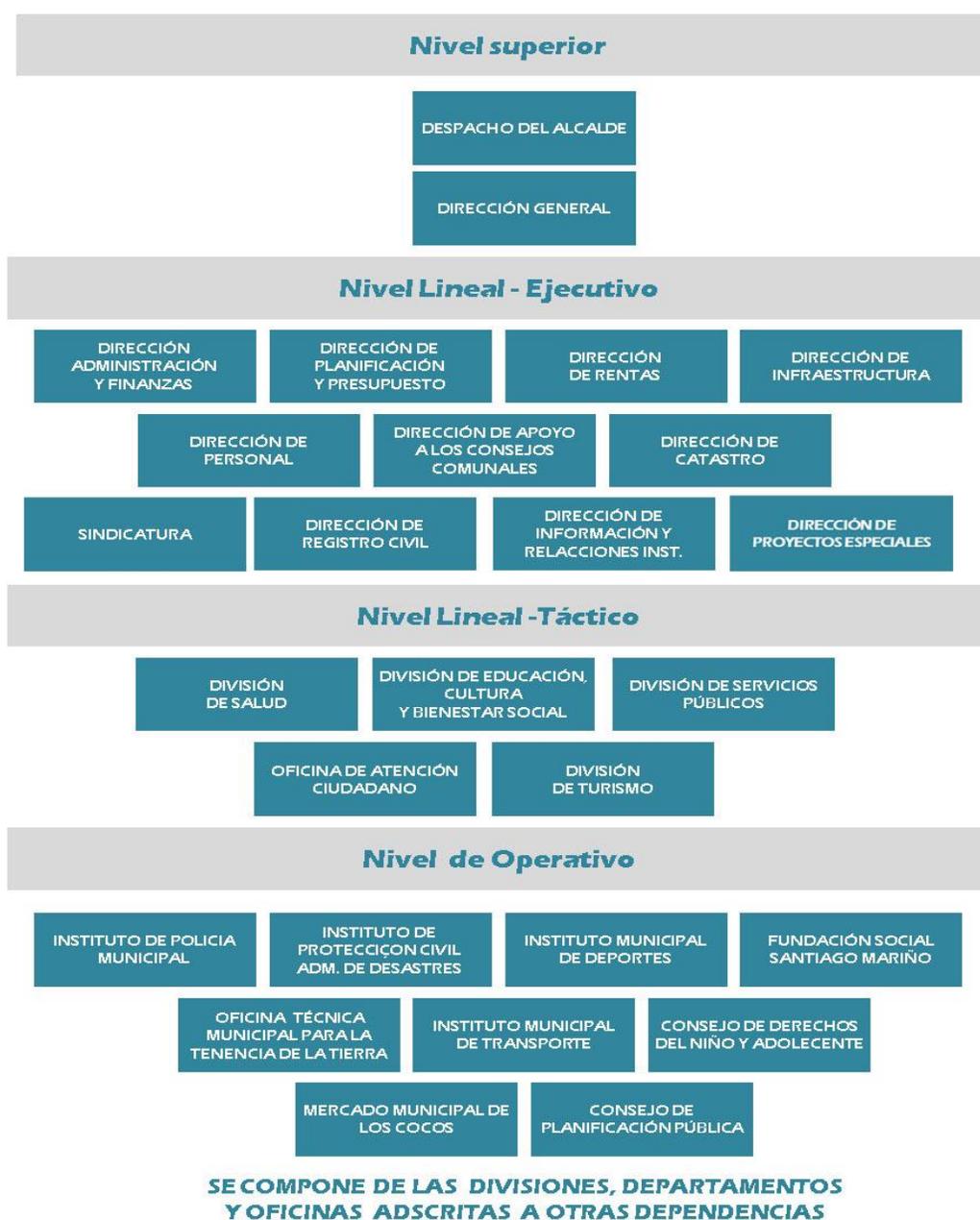


Figura 7. Niveles Jerárquicos de la Alcaldía del Municipio Mariño. Fuente: Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección de Proyectos Especiales, 2014, Noviembre, p. 101

En lo relativo a la función legislativa y deliberante, el Concejo Municipal de Mariño está compuesto por 9 concejales principales con sus respectivos suplentes, quienes fueron elegidos en los mismos comicios que el alcalde en diciembre de 2013. El sistema electoral que rige para la elección de este cuerpo

es mixto: dos concejales son electos por lista, bajo criterio de distribución proporcional, y siete son votados de manera uninominal, en un solo circuito que abarca todo el Municipio, debido a la ausencia de parroquias.

Actualmente, la composición del Concejo Municipal es de 8 concejales pertenecientes a la coalición Mesa de la Unidad Democrática y un concejal perteneciente a la coalición Gran Polo Patriótico. El presidente del Concejo desde el año 2012 es el concejal José Gregorio Gómez (AD-MUD).

Tabla 21.
Composición del Concejo Municipal de Mariño (2014-2017)

COALICIÓN	PARTIDO	CONCEJAL
Mesa de la Unidad Democrática	Acción Democrática	José Gregorio Gómez (Presidente)
	Primero Justicia	Franklin Sánchez (Vicepresidente)
	Un Nuevo Tiempo	Alejandro Carreño
	Voluntad Popular	Juan Bautista Mata
	COPEI	Pablo Reyes
	COPEI	José Daniel Lorenzo
	MAS	Alexis Pereira
Gran Polo Patriótico	Acción Democrática	Javier Moy
	Partido Socialista Unido de Venezuela	Porfirio Escalona

Nota. Elaboración Propia, 2014.

La función planificadora corresponde al Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), integrado por veintiún (21) miembros y presidido por el alcalde Alfredo Díaz. Desde noviembre del año 2011, el CLPP está compuesto por una mayoría sólida favorable al alcalde Alfredo Díaz, aunque actualmente está por iniciarse el proceso de renovación por el vencimiento de períodos de los consejeros sectoriales y territoriales.

Tabla 22.
Composición del CLPP del Municipio Mariño (2011-2013)

Nº	CARGO	NOMBRE Y APELLIDO
1	Alcalde/Presidente	Alfredo Díaz
2	Concejal	José Gregorio Gómez
3	Concejal	Pablo Reyes
4	Concejal	Franklin Sánchez
5	Concejal	Javier Moy
6	Concejal	José Daniel Lorenzo
7	Concejal	Alexis Pereira
8	Concejal	Juan Bautista Mata
9	Concejal	Alexandro Carreño
10	Concejal	Porfirio Escalona
11	Consejero Zona I	Julio Villegas
12	Consejero Zona II	Manuel González
13	Consejero Zona III	Rocío Carrasco
14	Consejero Zona IV	Neida Millán
15	Consejero Zona V	José García
16	Consejero Zona VI	Maribel López
17	Consejero Zona VII	José Bellorín
18	Consejero Sector I	Alejandro Rodríguez
19	Consejero Sector II	Julián Serrano
20	Consejero Sector III	Orangel Marcano
21	Consejero Sector IV	Luis Farías
-	Secretaria	Lucía Reyes

Nota. Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Mariño, Secretaría, 2014, Enero 31.

En lo relativo a la participación ciudadana, el municipio Mariño tiene actualmente registrados 79.527 votantes, quienes ejercen el derecho al sufragio en 158 mesas de votación distribuidas en el Municipio. En los últimos comicios realizados, el 8 de diciembre de 2013, la participación alcanzó al 66,52% del electorado, obteniendo el alcalde Alfredo Díaz un total de 28.032 votos (54,35%), mientras que su principal contendiente, Dante Rivas (PSUV-GPP) obtuvo 23.184 (44,95%) (CNE, 2014).

En los comicios previos a esos, las elecciones presidenciales del 14 de abril de 2013, el candidato Henrique Capriles obtuvo 33.832 votos (56,02%) mientras que Nicolás Maduro recibió 26.458 (43,81%), bajo una participación que ascendió al 79,83% (CNE, 2014).

Además de la participación electoral, en el Municipio existe una vida ciudadana muy activa, con la presencia de diversas organizaciones tanto comunitarias como vecinales y sectoriales.

En el ámbito territorial existe un claro predominio de los Consejos Comunales, con 69 registrados en todo el Municipio. Además de esta figura, en las urbanizaciones y sectores medios también hay un movimiento asociativo relacionado con las Asociaciones de Vecinos y, particularmente en los conjuntos residenciales verticales, con las Juntas de Condominio. Para efectos de la participación

En la dimensión sectorial, el Municipio tiene presencia de diversas organizaciones muy dinámicas en los ámbitos deportivo, cultural, ambiental y económico. En el área deportiva, predominan las escuelas y agrupaciones para la práctica y promoción de deportes tradicionales –béisbol, softbol, futbol, basquetbol y voleibol-. En materia cultural, existen distintas agrupaciones musicales, incluidas bandas, orquestas y corales diversas, así como grupos teatrales y de otro tipo. En materia ambiental, existen manifestaciones, sobre todo en los sectores medios, del movimiento ecologista y de protección del ambiente, tanto en lo referido al cuidado y aprovechamiento de las playas como a los espacios públicos. Finalmente, en materia económica, además de los gremios turístico y comercial, muy organizados, existen asociaciones que agrupan a los pescadores y a la economía informal.

3.2. DIAGNÓSTICO DEL MUNICIPIO MARIÑO DESDE LA PERSPECTIVA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Un adecuado diagnóstico del municipio Mariño a los efectos de este trabajo no puede limitarse a una descripción general y amplia del Municipio sino que demanda una mayor profundización descriptiva y analítica en los elementos y

variables del caso que tienen relevancia directa con el diseño metodológico del Presupuesto Participativo.

Con el objeto de abordar esta tarea, en esta sección se pondrá el énfasis en dos aspectos. En primer lugar, se trata de hacer una revisión más detallada de una selección de condiciones previas y dimensiones del PP cuya presencia, significación o desempeño particular y específico en el municipio Mariño es necesario conocer para formular un diseño metodológico apropiado. En segundo lugar, se aborda la descripción analítica del proceso desarrollado durante el año 2009 como antecedente directo, extrayendo de esta experiencia nuevos elementos y lecciones para el diseño metodológico.

Para organizar tanto la primera como la segunda parte del diagnóstico, se seguirá la concepción del PP de Cabannes (2004a, 2004b) como un proceso en el que influyen cinco dimensiones –política, participativa, presupuestaria, territorial y normativa-jurídica-, ajustando el contenido de cada dimensión a la naturaleza particular de cada tarea, consistente en analizar, primero, un Municipio, y luego un proceso de PP ya concluido y que tuvo un ciclo de vida de apenas un año.

3.2.1. Dimensión Normativa y Jurídico-Legal

El PP en Venezuela responde, como se señaló previamente, a un mandato jurídico de ámbito nacional y se inscribe en un contexto legal complejo. En ese sentido, la revisión normativa realizada permitió evidenciar que si bien en la Constitución existen orientaciones claras a favor de una estrategia de desarrollo simultáneo de la descentralización y la participación ciudadana (Álvarez, 2010) las cuales convergen y se interrelacionan claramente en el Municipio como entidad autónoma y diversa, el posterior desarrollo legislativo ha estado

dominado por intenciones de recentralización, captura e instrumentalización del auge participativo.

Las normas que han dado surgimiento a los Consejos Comunales, las Comunas y, en general, a la estructura política del Estado Comunal, así como las distintas reformas que han sufrido directamente el régimen municipal y específicamente el de los Consejos Locales de Planificación Pública, han dificultado y entorpecido, en lugar de facilitar, el desarrollo de las políticas de participación municipal (Casella, 2010). Esto es especialmente cierto en el caso de los municipios gobernados por fuerzas políticas de oposición, las cuales se han visto obligadas a elaborar y actualizar sus legislaciones municipales en materia de participación ciudadana en función de estas normas nacionales.

El Concejo Municipal de Mariño, con mayoría favorable al alcalde Alfredo Díaz desde su elección en el año 2008, no ha tenido el tema de la participación ciudadana como prioridad en su agenda legislativa. La revisión de la agenda de Ordenanzas sancionadas durante el período 2009-2013 evidencia que las únicas normas aprobadas en materia de participación ciudadana fueron: la Ordenanza de Creación de la Oficina de Atención al Ciudadano del Concejo Municipal, en 2009; y la Reforma de la Ordenanza sobre el Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Mariño, en 2011. A estas se sumó, durante el 2014, la Ordenanza de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual, si bien fue sancionada, no ha sido aún promulgada y oficializada.

Tabla 23.
Ordenanzas Sancionadas por Área en el Municipio Mariño (2009-2013)

ÁREA	CANTIDAD DE ORDENANZAS
Desarrollo Urbano	5
Seguridad y Control Municipal	4
Organización Administrativa y Recursos Humanos	4
Fiscal y Tributaria	3
Premiaciones y Condecoraciones	3
Servicios Públicos y Ambiente	3
Transporte y Vialidad	2
Economía Local	2
Participación Ciudadana	2
Gestión Social	1

Nota. Elaboración Propia a partir de Concejo Municipal de Mariño, Secretaría, 2014, Febrero.

De acuerdo con un estudio realizado por el Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM) durante el 2014 (González Marregot, 2014, Noviembre), en el cual se recogió información de veinticinco (25) municipios gobernados por la oposición en nueve (9) estados del país, el Municipio Mariño se ubicó en la posición 23 en lo referido al nivel de desarrollo legislativo de la participación ciudadana, con un puntaje de 0,08 sobre un índice máximo de 1 (Tabla 24). Esto puede ser interpretado como una consecuencia de la falta de incentivos políticos para normar la participación ciudadana a nivel municipal, producto tanto de la rígida regulación nacional –que deja pocos espacios sustantivos al Municipio- como de su contenido orientado por el llamado proyecto socialista –que reduce el margen de las formas organizativas, los objetivos y los procedimientos válidos-.

Tabla 24.
Índice de Desarrollo Legislativo Municipal sobre Participación Ciudadana

ESTADO	MUNICIPIO	INDICADOR DE DESARROLLO LEGISLATIVO MUNICIPAL
BARINAS	ANTONIO JOSÉ DE SUCRE	0,92
MIRANDA	CHACAO	0,77
NUEVA ESPARTA	MARCANO	0,77
MIRANDA	BARUTA	0,69
MÉRIDA	RANGEL	0,62
TRUJILLO	MIRANDA	0,46
ZULIA	LAGUNILLAS	0,46
LARA	PALAVECINO	0,38
MÉRIDA	ALBERTO ADRIANI	0,38
MÉRIDA	LIBERTADOR	0,38
ZULIA	VALMORE RODRÍGUEZ	0,38
ARAGUA	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	0,31
SUCRE	ARISMENDI	0,31
TRUJILLO	VALERA	0,23
BARINAS	BARINAS	0,15
LARA	IRIBARREN	0,15
LARA	JIMÉNEZ	0,15
MÉRIDA	RIVAS DÁVILA	0,15
NUEVA ESPARTA	MANEIRO	0,15
TRUJILLO	SAN RAFAEL DE CARVAJAL	0,15
MIRANDA	SUCRE	0,08
NUEVA ESPARTA	ARISMENDI	0,08
NUEVA ESPARTA	MARIÑO	0,08
SUCRE	BOLÍVAR	0,08
TRUJILLO	RANGEL	0,08

Nota. González Marregot, 2014, Noviembre, p. 19

La evidencia de esta limitada capacidad normativa del Municipio se encuentra precisamente en la ya mencionada Ordenanza sobre el Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Mariño (2011). Su actualización se realizó inmediatamente luego de la reforma aplicada a la Ley de los CLPP, en diciembre del 2010, la cual daba en su Disposición Transitoria Quinta un período de 30 días a los Concejos Municipales para que adaptaran sus respectivas Ordenanzas.

El objeto de la Ordenanza es “regular la organización y el funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Mariño, así como su relación con los Consejos Comunales y demás organismos de participación ciudadana en la gestión pública” (art. 1). Aunque se mantiene el tratamiento

especial ofrecido al Consejo Comunal entre las formas de participación, se deja abierta la categoría a otras formas. Del mismo modo, se obvian las referencias ideológicas a la construcción del socialismo contenidas en la Ley, caracterizando en contraste a la participación como “democrática, pluralista y solidaria” (art. 1).

Otro aspecto de mucho interés es el que la Ordenanza se arroga mayor autonomía es en la relativa a la constitución del CLPP (art. 4). Por tratarse de un Municipio que no ha sido parroquializado y no cuenta formalmente con Comunas registradas, el CLPP quedó integrado por el alcalde, los concejales del Municipio¹⁷ y once (11) representantes socio-comunitarios, distribuidos entre siete (7) consejeros vecinales y comunitarios y cuatro (4) consejeros sectoriales, los cuales son electos cada dos (2) años con posibilidad de reelegirse (Tabla 25).

Tabla 25.
Composición del CLPP del Municipio Mariño

ORGANIZACIÓN	MIEMBRO	CANTIDAD
Poder Ejecutivo Municipal	Alcalde	1
Poder Legislativo Municipal	Concejales	9
Comunidad Organizada	Consejeros Sectoriales	4
	Consejeros Vecinales y Comunitarios	7

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza del CLPP del Municipio Mariño (2011)

En cuanto a la organización del Municipio para la participación en el CLPP, el territorio fue dividido en siete (7) zonas y fueron creados cuatro (4) áreas o sectores temáticos. En la participación por zonas se incorporan los Consejos Comunales –entre 8 y 12 por cada zona-, mientras que la participación por sectores es el espacio para las organizaciones temáticas o sectoriales (Tabla 26).

¹⁷ Al momento de la elaboración de la Ordenanza, Mariño tenía 7 concejales. Luego de la ampliación del cuerpo a 9 miembros, en los recientes comicios de 2013, se hace necesario ampliar la representación comunitaria y vecinal también a 9 miembros, lo que exigirá una reorganización territorial del Municipio.

Tabla 26.
Zonas y Sectores para la Participación en el CLPP del Municipio Mariño

CRITERIO	ÁMBITO	CONSEJOS COMUNALES / TEMAS
TERRITORIAL	Zona I	Doce (12) CC: Isleta II, Isleta II lado izquierdo, Villa Caribe, Pueblo Real, El Silguero, El Cuarto, Urbanización Luisa Cáceres de Arismendi, Negra Hipólita, Macho Muerto Sur Oeste, Macho Muerto El Carmen, Macho Muerto Sur, Doña Josefa.
	Zona II	Nueve (9) CC: Cerro Colorado, Los Restos, Incemar, Los Cocos en Acción, Valle Encantado, Los Cocos Sur, Cruz de la Misión, Estrella de Punda, Pozo Nuevo.
	Zona III	Ocho (8) CC: Cofipecta II, Pueblo Nuevo I, Alí Primera (La Plaza), Chacalera, Charaguaray Conejeros, Arichuna Conejeros, Ciudad Perdida, Colindante.
	Zona IV	Ocho (8) CC: Cruz Grande, Palguarime, Plaza Ortega, Plaza Fajardo, Genovés, Lanceros de Llano Adentro, Miramar, Bicentenario.
	Zona V	Nueve (9) CC: Achípano I, Achípano II, Achípano III, Achípano Oeste, Vicente Marcano, Villas de Palguarime, Los Clavelitos, Genovés Este, Urbanización La Arboleda.
	Zona VI	Once (11) CC: Campomar Manzana I, Campomar Manzana II, Campomar Manzana III, Bella Vista, Vista Bella I, Vista Bella II, Vista Bella III, Los Delfines, Guaraguao, Brasil, Costa Azul.
	Zona VII	Diez (10) CC: Urbanización José Asunción Rodríguez, Olivos I, Olivos II, Macho Muerto Norte, Los Pintos, Urbanización Alí Primera, El Piache, Villa Tinajeros, Villas de Campo Santo, El Futuro Norte.
SECTORIAL	Sector I	Desarrollo Social: Salud y Deportes
	Sector II	Economía Local: Turismo, Comercio y Pesca
	Sector III	Educación y Cultura
	Sector IV	Servicios Públicos: Ambiente, Aseo Urbano, Transporte y Ornato.

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza del CLPP del Municipio Mariño (2011)

En cuanto a la estructura y funciones del CLPP, se reproducen las mismas disposiciones establecidas en la legislación nacional.

La participación en el CLPP es planteada en tres grandes asuntos o procesos de la gestión municipal: 1. En el Plan de Desarrollo Municipal; 2. En las políticas de

inversión del presupuesto; y 3. En la descentralización y desconcentración de competencias a la comunidad organizada (art. 1).

En lo relativo específicamente a las políticas de inversión, la Ordenanza asume en su artículo 3, numeral 15, la misma definición del Presupuesto Participativo establecida en la Ley, al señalarlo como:

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 CLPP.

Este asunto tiene dedicado el Título III, “De la Operatividad, Orientación y Distribución del Presupuesto”, en la que se reproducen las disposiciones contenidas en la ley nacional, tanto de carácter sustantivo como operativo.

Este es el único documento normativo municipal que contiene referencias al PP. Al no incorporar disposiciones adicionales o diferentes con respecto a la legislación nacional, y crear una estructura territorial y temática para la participación alineada a las características del Municipio, deja un amplio margen para la definición del proceso en el diseño metodológico.

3.2.2. Dimensión Político-Institucional

Distintos autores (Wampler, 2008; Schneider y Welp, 2011; Allegretti, García-Leyva y Paño Yáñez, 2011) coinciden en señalar la voluntad política de las autoridades locales, especialmente del alcalde, como un factor clave del éxito de las experiencias de PP. En el caso del municipio Mariño, esta condición resulta crucial no solo por el carácter presidencialista del sistema de gobierno local sino por las características específicas del liderazgo político del alcalde Alfredo Díaz.

En primer lugar, la configuración presidencialista del gobierno local deriva en que el alcalde acumula un gran poder decisorio en la agenda municipal, teniendo un

considerable margen de maniobra para la definición de las políticas públicas, particularmente en materia de participación ciudadana (Wampler, 2008).

A este factor institucional, se suma el carácter de opositor al Gobierno Nacional del alcalde Alfredo Díaz, lo que refuerza su nivel de autonomía, así como sus incentivos para la práctica de innovaciones institucionales y participativas. Esta situación es explicada por Schneider y Welp (2011) en su investigación sobre el desarrollo de la Participación Ciudadana Institucional (PCI) en Bogotá, Caracas, Buenos Aires y Montevideo. Al respecto, las autoras señalan que la relación entre el gobierno nacional y el local influye directamente en el desempeño de las instituciones participativas: cuando son de un mismo signo político, la PCI será ralentizada o controlada por el nivel nacional, mientras que cuando son de signo contrario, el gobierno local tiende a tener mayores incentivos pero menores recursos para desarrollarla.

Precisamente, estos incentivos para delegar autoridad en instancias participativas son analizados por Wampler (2008), quien advierte que existen cuatro elementos que pueden incidir en la disposición del alcalde: 1. Premiar a militantes que estén interesados en coparticipar en la gestión; 2. Conectar con personas interesadas, tales como líderes comunitarios; 3. Posicionar a su partido como democrático y participativo; y 4. Corresponder a vínculos previos con organizaciones de la sociedad civil.

En el caso específico del municipio Mariño, tienen una gran influencia tanto el interés del alcalde por fortalecer sus vínculos directos con los liderazgos comunitarios como la necesidad de posicionarse a sí mismo y a su partido como favorable a la participación ciudadana. Estos dos factores se presentan además muy interrelacionados. El alcalde Alfredo Díaz ha desarrollado un discurso político y un estilo de gestión basado en la premisa de la inclusión de todos sin distinciones ni discriminaciones de carácter político (Prensa Alcaldía de Mariño,

2013, Marzo 26) con el interés de diferenciarse y obtener ventaja política de la preeminencia que le otorga el chavismo a la lealtad partidista en sus relaciones con la sociedad organizada.

En función de esta premisa, ha habido un esfuerzo por desarrollar un mayor acercamiento y estimular el contacto positivo con las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, especialmente con aquellas más vinculadas políticamente con el oficialismo, como los Consejos Comunales. En este sentido, se ha trabajado en revertir y superar la desconfianza y el distanciamiento que ha dominado la relación entre los CC y las alcaldías (Machado, 2009, Junio; Casella, 2010)

Este énfasis en la participación se ha reflejado con mayor claridad en el Programa de Gobierno presentado por el alcalde Díaz en su candidatura a la reelección, en el cual fijó como lineamiento estratégico “promover la participación ciudadana y la cooperación en las políticas públicas municipales”, para lo cual ofreció el “fortalecimiento de los presupuestos participativos”, por medio de “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, p. 48).

A esta orientación han abonado además las directrices políticas emanadas de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) a nivel nacional con motivo de los comicios del 8 de diciembre. En sus “Lineamientos para la Gestión Municipal 2014-2017” (Mesa de la Unidad Democrática, Unidad Técnica, 2013), se le da especial relevancia a la participación ciudadana como nuevo paradigma de la gestión local, promoviendo su desarrollo a nivel municipal sobre bases democráticas, autónomas y plurales como contraste al modelo restringido, controlador y de pensamiento único impulsado por el chavismo. En ese sentido, se establece claramente la necesidad de reconocer e impulsar la diversidad de

formas asociativas existentes en el Municipio, así como, específicamente, realizar el PP “de manera eficaz, eficiente, oportuna y transparente” (p. 162).

Este programa general de gobierno ha sido la raíz de la constitución, luego de realizados los comicios, del Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM), el cual ha sido creado con el propósito central de “contribuir con el logro de una ‘Buena Gestión Municipal’, poniendo a la disposición de los gobiernos municipales información, especialistas, conocimientos y experiencias exitosas de gestión que puedan ser utilizados por estos para su mejor desempeño” (PAGGM, 2015).

Su trabajo específicamente en materia de participación ciudadana ha tenido especial incidencia política en el municipio Mariño, debido a que éste asumió la responsabilidad de ser anfitrión del Primer Encuentro de la Red de Participación Ciudadana Municipal, realizado el 7 y 8 de noviembre de 2014 en Porlamar. Este evento fue denominado “Participación Ciudadana Municipal: Transparencia, Democracia y Sostenibilidad”, y contó con la presencia de representantes de más de 40 municipios del país.

La relevancia ofrecida en este escenario al proceso de PP se refleja en varios hechos: de las siete Presentaciones Plenarias, dos tuvieron que ver directamente con experimentos de PP y otros dos aludieron al proceso indirectamente; en las Mesas de Trabajo se pautaron otras tres presentaciones relacionadas con el PP, aunque finalmente solo dos se concretaron; y en las Relatorías finales de las Mesas de Trabajo, se señaló con claridad la necesidad de incorporar participación en los procesos de planificación municipal de corto, mediano y largo plazo, fortaleciendo las diversas formas de organización comunitaria (PAGGM, 2014).

La relevancia ofrecida por el alcalde Alfredo Díaz a la participación ciudadana se sostiene además en el fuerte liderazgo político que ha desarrollado en el ámbito local, más allá de su condición formal como alcalde.

En primer lugar, Díaz tiene una larga trayectoria política en el Municipio, iniciándose como dirigente político juvenil en la década de 1980 y siendo electo concejal por primera vez en 1995, cargo que ocupó por trece años hasta su elección como alcalde en 2008. Su pertenencia al partido Acción Democrática, el partido que ha tenido una presencia más consistente en el Municipio desde su origen, le ha permitido establecer una plataforma política sólida, arraigada en la estructura de liderazgos comunitarios y de base que tiene el partido en los distintos sectores del Municipio.

Bajo su mandato como alcalde, los resultados electorales han favorecido sucesivas veces a las opciones políticas que ha respaldado y en cuyas campañas políticas ha asumido, bajo distintas figuras, responsabilidades de primer orden (Tabla 27).

Tabla 27.
Resultados Electorales en el Municipio Mariño (2008-2013)

TIPO DE ELECCIÓN AÑO	OPCIONES POLÍTICAS	RESULTADOS OBTENIDOS	
		ABSOLUTO	PORCENTUAL
Municipal 2008	Alfredo Díaz (AD, PJ, COPEI y otros)	19.960	47,80%
	Milka Oliveros (PSUV y otros)	16.102	38,56%
	Otros (oposición)	5.627	13,46%
Parlamentarias 2010	Lista (MUD)	27.391	64,16%
	Lista (PSUV)	14.735	35,51%
Presidencial 2012	Henrique Capriles (MUD)	28.728	51,13%
	Hugo Chávez (PSUV)	27.163	48,34%
Regionales 2012	Carlos Mata Figueroa (PSUV)	23.208	51,08%
	Morel Rodríguez (MUD)	22.085	48,61%
Presidencial 2013	Henrique Capriles (MUD)	33.832	56,02%
	Nicolás Maduro (PSUV)	26.458	43,81%
Municipales 2013	Alfredo Díaz (MUD)	28.032	54,35%
	Dante Rivas (PSUV)	23.184	44,95%

Nota. Elaboración propia a partir de CNE, 2014

Particularmente significativa resultó su reelección el pasado 8 de diciembre de 2013, teniendo en cuenta que su rival principal venía de ser ministro del Gobierno Nacional y contaba con un amplio apoyo, incluso del propio Presidente de la República (Leyva, 2013, Agosto 4). En estos comicios, la campaña electoral del alcalde resaltó su arraigo y pertenencia local bajo slogans como “Nuestro y Trabajador”.

La condición de principal líder político municipal de Alfredo Díaz se manifiesta también en sus relaciones con los partidos políticos aliados. Su liderazgo quedó en evidencia en el proceso de definición de la lista de candidaturas que presentó la MUD al Concejo Municipal en 2013. Si bien esta lista se diseñó en correspondencia con los métodos de representación proporcional de los partidos definidos por la MUD a nivel nacional, el alcalde Díaz tuvo influencia determinante en la cesión a otros factores políticos –incluidos independientes- de escaños que correspondían a AD, con el objeto de ampliar la base de apoyo. Del mismo modo, jugó un papel determinante en la selección específica de los nombres de los candidatos incorporados por los otros partidos, los cuales tuvieron el visto bueno del alcalde.

Consecuencia parcial de lo anterior, otro aspecto que revela el rol central jugado por Alfredo Díaz en la dinámica política municipal es su nivel de control institucional sobre el Concejo Municipal y el CLPP. En el órgano legislativo, el alcalde tiene una mayoría aliada de 8 sobre 9 concejales, mientras que en la instancia de planificación su apoyo alcanza a 19 de los 21 consejeros. (ver Tablas 21 y 22).

La posición marginal de las fuerzas políticas chavistas en las instituciones políticas municipales explica en parte su poca capacidad de afectar o reducir el margen de maniobra del alcalde. A pesar de contar con el apoyo del Gobierno Nacional y de la Gobernación del estado Nueva Esparta, el chavismo municipal

tiene escasa capacidad e incentivos para la movilización y la presión políticas. En ese sentido, su acción en el Municipio se dirige fundamentalmente a activar y desarrollar acciones políticas y judiciales desde órganos de poder superiores, desarrollando paralelamente proyectos y programas de gestión nacionales y estatales, sobre todo en sectores populares del Municipio, con el objeto de contrapesar el avance del alcalde.

Sobre esta situación influye, según Schneider y Welp (2011), el fuerte predominio de la lógica nacional sobre el conflicto político local, lo cual se traduce en la supeditación de las acciones políticas municipales en función de objetivos y orientaciones derivadas de la polarización nacional.

Otro asunto del mayor interés desde el punto de vista del diseño metodológico del PP en el municipio Mariño es el de las capacidades institucionales de la Alcaldía.

En primer lugar, la estrategia de participación ciudadana se encuentra dispersa a nivel institucional, sin que exista un órgano responsable de diseñar y dirigir las políticas municipales en la materia. La ausencia en la estructura de la Alcaldía de una Dirección de Participación Ciudadana o sus equivalentes está parcial e imperfectamente cubierta por las competencias de coordinación atribuidas a la Dirección General, así como por la existencia de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales y, en menor grado, de la Oficina de Atención al Ciudadano.

Tabla 28.
Órganos de la Alcaldía de Mariño con Competencia en Materia de PP

ÓRGANO O ENTE MUNICIPAL	MISIÓN	CON RELACIÓN AL PP
Dirección General	Coordinar la ejecución de programas, planes y proyectos del Ejecutivo Municipal estableciendo su eficaz ejecución y en especial lo relacionado con las áreas estratégicas y de servicio.	5. Analiza y evalúa la gestión presupuestaria y planes de inversión para la adecuada y oportuna aprobación de la ordenanza de presupuesto y verificando su correcta ejecución. 11. Programa, dirige y supervisa las acciones de gestión municipal, relacionadas con la ejecución y cumplimiento de los planes de desarrollo local, concertados a mediano y largo plazo así como, del presupuesto municipal participativo por período anual. 16. Ejecuta el presupuesto municipal participativo correspondiente a la gerencia Municipal.
Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales	Impulsar, promover y apoyar la organización de los Consejos Comunales del Municipio Santiago Mariño, brindándoles apoyo logístico, herramientas técnicas y metodológicas para organizarse en Consejos Comunales, así como también, prestarles el asesoramiento y asistencia profesional necesaria para la elaboración de los proyectos comunitarios que contribuyan al desarrollo sustentable de su comunidad.	3. Detectar las necesidades y potencialidades de los consejos comunales del Municipio Santiago Mariño. 4. Brindar asistencia técnica a los Consejos Comunales para la elaboración de proyectos comunitarios. 5. Formar técnica–administrativamente a los Consejos Comunales del Municipio Santiago Mariño. 9. Mantener comunicación permanente con los Consejos Comunales del Municipio Santiago Mariño. 10. Recibir solicitudes de los Consejos Comunales para canalizar los problemas que afecten a las comunidades con la autoridad competente en cada caso.
Oficina de Atención al Ciudadano	Ofrecer a los ciudadanos un servicio de atención óptima, que permita su participación directa en el Control de la Gestión Pública, a través de la formulación de peticiones, denuncias, quejas, reclamos y sugerencias debidamente fundamentadas; así como, la orientación e información sobre el uso y disposición de los bienes que conforman el patrimonio público del Municipio Santiago Mariño.	2. Recibir los reclamos, sugerencias, peticiones y denuncias que formulen los ciudadanos o ciudadanas, cuya atención sea de competencia municipal, y de no resultar manifiestamente improcedente, remitirla a los órganos o dependencias correspondientes. 7. Promover la constitución y organización de las Contralorías Sociales y llevar un registro de las mismas que funcionen en el Municipio.

Nota. Elaboración propia a partir de Alcaldía de Mariño, 2013, Marzo, pp. 23-38

La Dirección General, responsable de un amplio conjunto de competencias de coordinación y planificación de la gestión municipal, asumió formalmente el desarrollo del Presupuesto Participativo, incluida su programación, dirección, ejecución y supervisión. Sin embargo, esta atribución competencial se realizó de manera aislada, sin formar parte del conjunto de responsabilidades del Municipio en materia participativa.

En ese sentido, la concreción operativa de la participación en el PP depende de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, la cual presenta limitaciones como: 1. Su mandato se limita al trabajo con una sola forma de organización social, lo que en la práctica restringe su capacidad de incorporar otras instancias asociativas relevantes en el Municipio; 2. Su rol es fundamentalmente instrumental y operativo, relacionado con actividades de asistencia y apoyo; 3. Aunque tiene la figura administrativa de Dirección, su relevancia institucional es relativamente baja; y 4. Relacionado con lo anterior, su capacidad de generar vínculos organizativos con otras unidades municipales que cumplen funciones estratégicas para la participación es limitada.

Esta segmentación de competencias y sus fallas de diseño se han traducido en la práctica en que exista poca o ninguna coordinación estratégica y operativa dentro de los programas de participación ciudadana; entre éstos y la planificación municipal; y entre los mismos y la política social. En el primer aspecto, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales mantiene poca relación orgánica con la propia Dirección General y con la Oficina de Atención al Ciudadano, encargada de promover la transparencia municipal y la contraloría social, con atribuciones relevantes en la gestión de las relaciones institucionales con las comunidades y los ciudadanos particulares.

En lo relativo a la planificación, la Dirección de Planificación y Presupuesto y la Dirección de Infraestructura mantienen sus procesos decisorios a nivel interno,

en relación directa con el alcalde y la Dirección General, y bajo una perspectiva fundamentalmente técnica. En cuanto a la política social, la Fundación Social Santiago Mariño, al ser un ente descentralizado, define, planifica y ejecuta los programas sociales externamente, a través de sus propios procesos internos, en los que tienen poca incidencia las dependencias municipales.

Frente a esta realidad, el PP es reconocido por su potencial de mejorar la coordinación intersectorial e incrementar la transversalidad, contribuyendo al desarrollo progresivo de una estrategia de participación ciudadana general y coherente (Morais, 2011).

Del mismo modo, el CLPP del municipio Mariño, aunque juega un rol central en el proceso de PP, presenta limitaciones en su operatividad y funcionamiento. En ese sentido, en su estudio sobre el nivel de desarrollo institucional de los CLPP en municipios de oposición, González Marregot (2014b) le asignó al municipio Mariño una puntuación de 0,35 sobre 1, ubicándolo en la posición 19 entre los 25 municipios analizados (Tabla 29).

En esta baja calificación incidieron varios factores: 1. El vencimiento de los períodos de los consejeros comunitarios y sectoriales; 2. La ausencia de Sala Técnica; 3. La carencia de un Mapa de Necesidades Sociales y de un Banco de Proyectos; 3. La falta de los Planes Municipal de Desarrollo y de Desarrollo Urbano Local; y 4. El déficit de instancias y mecanismos de formación y capacitación en materia de participación ciudadana. Algunos de estos factores están siendo actualmente abordados¹⁸ y otros son considerados en el diseño metodológico.

¹⁸ Está próximo a iniciarse el proceso de convocatoria para la renovación de los consejeros del CLPP; existe una propuesta de Plan de Desarrollo del Municipio Mariño que actualmente está considerado el alcalde; y la Dirección de Proyectos Especiales se encuentra trabajando en el diseño de una propuesta para la creación del Banco de Proyectos Municipales.

Tabla 29.
Nivel de Desarrollo Institucional del CLPP

ESTADO	MUNICIPIO	INDICADOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL CLPP
ARAGUA	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	0,8
NUEVA ESPARTA	MARCANO	0,7
ZULIA	LAGUNILLAS	0,65
BARINAS	ANTONIO JOSÉ DE SUCRE	0,6
LARA	IRIBARREN	0,6
TRUJILLO	SAN RAFAEL DE CARVAJAL	0,6
BARINAS	BARINAS	0,55
MÉRIDA	RIVAS DÁVILA	0,5
MIRANDA	CHACAO	0,5
TRUJILLO	VALERA	0,5
LARA	PALAVECINO	0,45
MÉRIDA	ALBERTO ADRIANI	0,45
TRUJILLO	MIRANDA	0,45
ZULIA	VALMORE RODRÍGUEZ	0,45
LARA	JIMÉNEZ	0,4
MÉRIDA	RANGEL	0,4
MIRANDA	BARUTA	0,4
NUEVA ESPARTA	ARISMENDI	0,35
NUEVA ESPARTA	MARIÑO	0,35
NUEVA ESPARTA	MANEIRO	0,35
TRUJILLO	RANGEL	0,3
MÉRIDA	LIBERTADOR	0,2
MIRANDA	SUCRE	0,15
SUCRE	ARISMENDI	0,15
SUCRE	BOLÍVAR	0,1

Nota. González Marregot, 2014, Noviembre, p. 19

Otro asunto de interés en materia institucional tiene que ver con el clima laboral existente en la Alcaldía, teniendo en cuenta el relevante papel que cumple el personal municipal en el desarrollo del PP. A este respecto, la Dirección de Proyectos Especiales realizó durante 2014 un estudio del clima organizacional interno en las distintas dependencias, órganos y entes de la Alcaldía de Mariño (Alcaldía de Mariño, Dirección de Proyectos Especiales, 2014, Febrero).

La medición se basó en la autovaloración que hacen los entrevistados sobre cuatro dimensiones claves:

1. **Pertinencia;** en cuanto a si se cuenta con las competencias, capacidades y recursos para el desempeño del cargo;

2. **Compromiso**; referido al sentido de pertenencia, responsabilidad y dedicación;
3. **Motivación**; existencia de factores y elementos materiales y simbólicos que incentiven el desempeño;
4. **Rendimiento Laboral**; calidad del desempeño laboral.

En términos globales, aunque todas las evaluaciones fueron positivas, la mejor autovaloración se alcanzó en el grado de Pertinencia (4,49 sobre un total de 5) y el de Compromiso con la institución (4,48), mientras que la autocalificación fue menor en Motivación (4,03) y Rendimiento (3,84) (Figura 8).

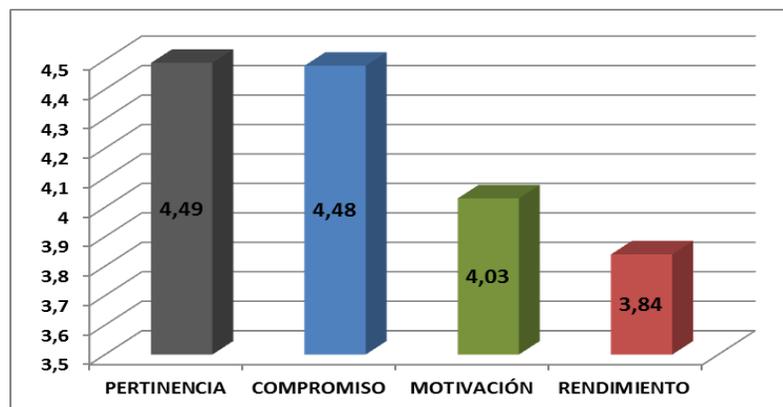


Figura 8. Evaluación del Clima Laboral en la Alcaldía del Municipio Mariño, año 2014. Fuente: Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección de Proyectos Especiales, 2014, Febrero, p. 4

Aunque se trata de un estudio claramente influenciado por los sesgos del entrevistado, es interesante resaltar el hecho de que se obtenga un menor nivel relativo de Rendimiento, a pesar de la existencia de un alto Compromiso.

En lo relativo a la planificación estratégica municipal, aunque fue un aspecto relativamente desatendido en la primera gestión del alcalde Alfredo Díaz¹⁹, tras su reelección en 2013, el propio alcalde ha puesto especial énfasis en la

¹⁹ Durante su primer mandato, no fueron aprobados formalmente el Plan de Desarrollo Urbano Local ni el Plan Municipal de Desarrollo.

adopción de mecanismos efectivos de planificación. Esta revalorización del tema quedó en evidencia con la adopción de dos medidas a inicios de 2014: en primer lugar, la creación de la Comisión Ejecutiva Especial para el Reimpulso de la Transformación del Municipio Mariño y, en segundo lugar, la aprobación de la Dirección de Proyectos Especiales.

Esta Comisión fue integrada por una representación diversa y plural de los sectores organizados del Municipio (Tabla 30) y recibió como tarea de primer orden definir y diseñar orientaciones y lineamientos consensuados y de largo plazo para el desarrollo de la ciudad de Porlamar, con el objeto de convertirla para el año 2036²⁰ “en un territorio moderno, al nivel de las principales capitales turísticas del Mar Caribe y del mundo” (Alcaldía de Mariño, Comisión Especial para el Reimpulso, 2014, Septiembre, p. 7).

Tras el análisis del Programa de Gobierno 2014-2017 presentado por el alcalde Alfredo Díaz al electorado y la realización de una serie de consultas y talleres participativos, la Comisión dictaminó la necesidad de incorporar a los cinco Ejes de la Gestión Municipal, organizados por las prioridades temáticas del alcalde, otro eje, transversal, denominado de “Reimpulso y Transformación”.

Los Lineamientos de Corto Plazo correspondientes a este nuevo Eje, entregados al alcalde como resultado del trabajo de la Comisión (Prensa Alcaldía de Mariño, 2014, Septiembre 16), incorporaron un conjunto de programas, proyectos y acciones transversales referidos al saneamiento ambiental, obras y servicios turísticos especiales, revitalización del espacio público y fortalecimiento normativo e institucional.

²⁰ En el año 2036 Porlamar cumplirá 500 años de su fundación.

Tabla 30.
Miembros y Asesores de la Comisión Ejecutiva Especial para el Reimpulso de la Transformación del Municipio Mariño.

SECTOR / ORGANIZACIÓN	REPRESENTANTE
Alcaldía del Municipio Mariño	Absalón Davis (Presidente) Eduardo Blanco Marlene Díaz Yasmina Mirt
Concejo del Municipio Mariño	José Gregorio Gómez José Daniel Lorenzo
Consejos Comunales	Orietta Bravo Graciela Pieve
Comerciantes de la Economía Informal	Daniela Jiménez
Comunidades de Pescadores	Joel Vargas
Transportistas	José Luis Issase
Fedecámaras Capítulo Nueva Esparta	Andrés Rodríguez
Cámara de Comercio, Producción y Puerto Libre del Estado Nueva Esparta	Salvador Reglá
Cámara de Turismo del Estado Nueva Esparta	Humberto Romero
Cámara de la Construcción del Estado Nueva Esparta	Juan Carlos Meleán
Cámara Inmobiliaria del Estado Nueva Esparta	Luis Fermín
Cámara Hotelera del Estado Nueva Esparta	José Loureiro
Universidad de Oriente Núcleo Nueva Esparta	Luisa Marcano
Fundación Club Progreso de Porlamar	José Enrique Hernández
Colegio de Ingenieros del Estado Nueva Esparta	José Jesús Fernández
Clubes de Corredores, Ciclistas y Nadadores de Porlamar	Andrés Paolino Fadwa Hage
Cronista Municipal	Ignacio Carrasquero
Asesores Técnicos	Erwin Murguey Héctor Herrera Hernán Rodríguez Arnaldo Suárez Reina Díaz Luis Sánchez Augusto Acosta

Nota. Alcaldía del Municipio Mariño, Comisión Especial de Reimpulso, 2014, Septiembre, pp. 8-9

Con el objeto de darle concreción inmediata a estos proyectos de transformación, la Dirección de Proyectos Especiales asumió el diseño y la formulación de la propuesta inicial del Plan de Desarrollo del Municipio Mariño 2014-2017²¹ (Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección de Proyectos Especiales, 2014, Noviembre), en el cual se articularon sistemáticamente las propuestas

²¹ Esta propuesta fue entregada al alcalde Alfredo Díaz y a su tren ejecutivo en noviembre de 2014 y está siendo sometida a revisión, evaluación y discusión por las autoridades.

definidas en el Programa de Gobierno junto a los Lineamientos de la Comisión (Tabla 31).

Tabla 31.
Ejes de Planificación y Gestión en el Municipio Mariño (2008-2017)

GESTIÓN 2008-2013	PLAN DE GOBIERNO 2014-2017	LINEAMIENTOS CORTO PLAZO TRANSFORMACIÓN	PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO MARIÑO 2014-2017	
EJES	EJES ESTRATÉGICOS	EJE TRANSVERSAL	EJE TRANSVERSAL	EJES ESTRATÉGICOS
Bienestar Social	Desarrollo Social			Desarrollo Social Integral
Renovación Urbana Integral	Desarrollo Urbano Integral			Desarrollo Urbano Integral
Saneamiento Ambiental	Gestión Ambiental	Reimpulso y Transformación	Reimpulso y Transformación	Gestión Ambiental
Seguridad Ciudadana	Seguridad Ciudadana			Seguridad Ciudadana
-	Gerencia Municipal y Gobierno Electrónico			Desarrollo Institucional y Buen Gobierno

Nota. Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección de Proyectos Especiales, 2014, Noviembre, p. 120

Esta propuesta de Plan de Desarrollo amplió la perspectiva de la participación ciudadana planteada en el Programa de Gobierno 2014-2017 al definir como política del Eje de Desarrollo Institucional y Buena Gobierno el “reimpulso a la cooperación, la participación y la transparencia en la gestión municipal” (ob. cit., p. 175).

El objetivo de esta política general es “garantizar la corresponsabilidad social en la gestión municipal”, para lo cual incluye como estrategias:

1. La promoción de la participación de las comunidades organizadas en la definición del presupuesto municipal;
2. El mantenimiento del apoyo integral a las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales del Municipio;

3. El desarrollo de consultas, diálogo y cooperación con los distintos actores del Municipio;
4. El reforzamiento de la transparencia municipal; y
5. La garantía del derecho a la información pública.

Esta revalorización de la planificación estratégica con incorporación de la participación ciudadana y sectorial constituye otro elemento del contexto institucional local valioso para la práctica del PP, enmarcándolo armónicamente en una visión estratégica de ciudad de la que ha carecido el municipio Mariño tradicionalmente.

3.2.3. Dimensión Participativa

En el municipio Mariño existe una importante y diversa vida asociativa tanto en el ámbito territorial como sectorial. Sin embargo, las mencionadas fallas de la política institucional en materia de participación ciudadana se expresan, entre otras maneras, en la ausencia de un mecanismo de sistematización y consolidación de este conjunto de formas de participación, lo que implica que se carece de un registro unitario de las distintas instancias participativas, las cuales son abordadas a través de canales institucionales diferentes.

La estructura de la participación ciudadana en el municipio Mariño está definida en la Ordenanza del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), la cual, a efectos de la elección de los consejeros, establece 7 zonas para la organización territorial y 4 sectores para la organización temática (Tabla 26).

En la dimensión territorial, hay una clara prevalencia de las organizaciones comunitarias, particularmente el Consejo Comunal, sobre las vecinales. En ese sentido, según el registro (actualizado al 2014, Febrero 06) del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, en el municipio

Mariño hay activos 69 CC (Tabla 32), distribuidos entre 8 y 12 por cada zona o Ámbito Territorial (Tabla 26).

Tabla 32.
Consejos Comunales en el Municipio Mariño según Fecha de Registro ante el MPPCMS

N°	NOMBRE / DENOMINACIÓN	FECHA REGISTRO
1	GUARAGUAO	01-09-2014
2	LOS DELFINES II	20-08-2014
3	BRISAS DE ACHIPANO	23-08-2013
4	COSTA AZUL	09-06-2013
5	CIUDAD DE PORLAMAR	20-01-2013
6	VILLAS DE CAMPO SANTO	23-03-2012
7	BELLA VISTA LA PLAYA	27-11-2011
8	DON QUIJOTE	06-07-2011
9	RESIDENCIAS LAS MARGARITAS	02-06-2011
10	EL FUTURO NORTE	13-05-2011
11	BICENTENARIO	06-12-2010
12	URB. LA ARBOLEDA	30-09-2010
13	CALLE LOS PINTOS	25-06-2010
14	VILLAS DE PALGUARIME	22-06-2010
15	VISTA BELLA ETAPA 3	06-05-2010
16	VALLE ENCANTADO	05-05-2010
17	EL CUARTO	28-10-2009
18	LOS COCOS PARTE SUR	19-10-2009
19	GENOVES ESTE	08-10-2009
20	ISLETA II, LOS GUAQUERIES	06-10-2009
21	CHARAGUARAY	12-08-2009
22	SECTOR OESTE ACHIPANO II	20-07-2009
23	DOÑA JOSEFA SECTOR MACHO MUERTO	29-06-2009
24	EL CARMEN MACHO MUERTO SUR	18-06-2009
25	BELLA VISTA SECTOR VISTA BELLA ETAPA I	16-06-2009
26	LANCEROS DE LLANO ADENTRO	02-06-2009
27	INCEMAR	25-05-2009
28	LOS DELFINES DEL SECTOR BELLA VISTA	18-05-2009
29	ESTRELLA DE PUNDA	29-04-2009
30	VISTA BELLA ETAPA II	27-04-2009
31	URBANIZACION ALI PRIMERA	06-04-2009
32	PUEBLO REAL	30-03-2009
33	VILLA TINAJERO	09-03-2009
34	CRUZ DE LA MISION	08-10-2008
35	LA PASION EL PIACHE	07-10-2008
36	EL COLINDANTE	07-10-2008
37	ARICHUNA	23-09-2008
38	LOS OLIVOS II	15-09-2008
39	PLAZA FAJARDO	15-09-2008

N°	NOMBRE / DENOMINACIÓN	FECHA REGISTRO
40	LUISA CACERES DE ARISMENDI	15-09-2008
41	COFIPECA	13-09-2008
42	PLAZA ORTEGA EL POBLADO	13-09-2008
43	VILLA CARIBE	13-09-2008
44	POZO NUEVO	13-09-2008
45	PLAZA ALI PRIMERA	13-09-2008
46	CAMPOMAR MANZANA I	13-09-2008
47	ACHIPANO 1	13-09-2008
48	LA CRUZ GRANDE	13-09-2008
49	LA ISLETA II	13-09-2008
50	PALGUARIME	13-09-2008
51	MACHO MUERTO NORTE	13-09-2008
52	EL SILGUERO	13-09-2008
53	CERRO COLORADO	13-09-2008
54	CAMPOMAR MANZANA III	13-09-2008
55	CIUDAD PERDIDA	13-09-2008
56	LOS CLAVELITOS	13-09-2008
57	CERRO COLORADO LOS RESTOS	12-09-2008
58	SECTOR BRASIL	12-09-2008
59	BELLA VISTA	12-09-2008
60	ACHIPANO III	12-09-2008
61	CAMPOMAR MANZANA 2	11-09-2008
62	LA CHACALERA	11-09-2008
63	PUEBLO NUEVO 1	11-09-2008
64	GENERAL JOSE ASUNCION RODRIGUEZ	11-09-2008
65	ACHIPANO SECTOR 2	11-09-2008
66	RESIDENCIAS MIRAMAR	11-09-2008
67	URBANISMO NEGRA HIPOLITA	11-09-2008
68	MACHO MUERTO SUROESTE	11-09-2008
69	MACHO MUERTO SUR	11-09-2008

Nota. Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, 2015, Febrero 06

Estas instancias son las formas organizativas con las cuales la Alcaldía se relaciona más intensamente, siendo monitoreadas y respaldadas directa y continuamente por la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales.

Sin embargo, a pesar del impulso que se le ha dado tanto a nivel nacional como desde el Municipio, el cálculo de la población por Consejo Comunal en Mariño está por encima del promedio nacional y de los propios municipios vecinos. En ese sentido, en Mariño hay registrado un CC por cada 1.594 habitantes, una cifra muy superior al promedio nacional -un CC por cada 684 habitantes-, y

ligeramente superior con respecto a los Municipios vecinos: 1.156 habitantes en Arismendi; 1.211 en García; y 1.491 en Maneiro.

En esto tiene alguna incidencia el hecho de que la figura del CC no ha logrado establecer en Mariño un monopolio sobre las formas de organización de la participación ciudadana. En lo específicamente referido al ámbito territorial, aunque no se pudo acceder a datos cuantitativos sistematizados, se pudo conocer de la existencia de Asociaciones de Vecinos en sectores medios como Costa Azul, La Arboleda y la Urbanización Luisa Cáceres de Arismendi, así como en sectores populares como Bella Vista. Estas instancias tienen una existencia más antigua y, con el avance de los CC, se han superpuesto en los mismos ámbitos territoriales, manteniendo pocos contactos entre sí. De igual modo, se identificó la existencia de varias Juntas de Condominio, sobre todo emplazadas en la zona este de la ciudad, en los sectores Dumar, Costa Azul y Sabanamar, en los cuales hay elevada presencia de conjuntos residenciales verticales. Estas instancias han funcionado como canales de comunicación y contacto con la Alcaldía en estos sectores medios, en los cuales, como se ha visto, la penetración de los CC ha sido más lenta y limitada.

Un asunto de gran relevancia es el de la posición y el rol desempeñado por los CC, así como del tipo de relación que han establecido con la Alcaldía. Tras la primera elección del alcalde Alfredo Díaz, a finales de 2008, el gobierno local se enfrentó al predominio del rechazo y la desconfianza por parte de los Consejos entonces existentes, consecuencia fundamentalmente de su control político por parte de factores del chavismo. Esto se reflejó, como se verá más adelante, en la experiencia de PP desarrollada en 2009. Sin embargo, desde entonces, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales concentró sus esfuerzos en dos estrategias de acción principales: la primera, impulsar la constitución de CC en aquellas zonas que no estuvieran aún organizadas; y la segunda, promover el acercamiento y la cooperación con los CC ya constituidos.

Estas acciones encontraron resistencia de parte de la Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (Fundacomunal), ente del gobierno nacional encargado de regir los procesos de constitución y funcionamiento de los CC. Sin embargo, apoyado por este trabajo, el número de CC activos y legalizados subió de 42 en 2009 a los 69 actuales, siendo la directiva de la mayor parte de los nuevos afín o al menos cercana políticamente al alcalde. Un cambio similar de correlación ha ocurrido en CC que, siendo previamente controlados por el oficialismo, han pasado a tener una constitución plural luego de sus procesos de renovación electoral. Del mismo modo, el trabajo directo de apoyo técnico, asistencia jurídica, capacitación y servicios sociales brindado a los CC constituidos, ha permitido mejorar la relación con aquellos que son dirigidos por personas vinculadas al chavismo.

En cuanto a la organización sectorial o temática en el Municipio, se evidencia un predominio de las organizaciones deportivas y culturales. De acuerdo con registros del Instituto Autónomo Municipal del Deporte de Mariño (2014, Octubre), en el Municipio existen 53 organizaciones sociales con fines deportivos incluyendo escuelas, academias, clubes y asociaciones de deportistas, las cuales se concentran fundamentalmente en disciplinas tradicionales como béisbol, basquetbol, fútbol y kikimbol.

En cuanto al ámbito cultural, la División de Educación, Cultura y Bienestar Social (2013, Febrero) cuenta con un registro de veintisiete (27) organizaciones culturales, entre las que predominan las musicales aunque con presencia de otras dedicadas al teatro, la danza y las artes plásticas.

También se evidencia la presencia activa de organizaciones gremiales y económicas, destacando por su carácter específicamente local la Asociación de Comerciantes de la Avenida Santiago Mariño, las organizaciones de

comerciantes populares del centro de Porlamar y las asociaciones de pescadores de Los Cocos y Bella Vista, entre otras menos emblemáticas.

En el tema ambiental, existe un interés creciente, sobre todo en los sectores medios del este de Porlamar, entre los cuales se han desarrollado y expandido organizaciones como Asoplaya, para la protección del borde costero; la Cooperativa SocioProyectos Ambientales (CSPA), de promoción del reciclaje; y Proamar, de defensa de los animales.

3.2.4. Dimensión Presupuestaria

El proceso presupuestario en el municipio Mariño está actualmente caracterizado por un fuerte control del Ejecutivo Municipal, el cual diseña y formula íntegramente a través de sus procesos decisorios internos la propuesta presupuestaria. Las instancias aprobatorias del CLPP y el Concejo Municipal, al estar sometidas al control político del alcalde, tienden a tener muy poca incidencia efectiva sobre la planificación presupuestaria y su intervención se limita, en la mayor parte de los casos, a la ratificación estrictamente formal.

De acuerdo con la Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio Mariño (2014), el presupuesto estimado del municipio Mariño para el año 2014 fue de 648 millones de bolívares (648.000.000,00 bs.), lo que se traduce en un presupuesto per cápita relativamente elevado de 5.892 bolívares por habitante²². Aunque se encuentra muy por debajo de municipios económicamente muy prósperos como Chacao (26.822 bolívares), es superior a sus municipios vecinos, al compararlo con los 5.216 bolívares del también prospero municipio Maneiro y los 1.213 del municipio García.

²² El monto es nominal (bolívares del año 2014).

Del mismo modo, el Presupuesto 2014 evidencia la elevada autonomía financiera del municipio Mariño. En ese sentido, en sus ingresos estimados predominan abiertamente los ingresos propios (87%) sobre las transferencias y donaciones (13%). Entre las ramas de ingresos propios, el rubro más importante es el de la Patente de Industria y Comercio, la cual alcanza un 57% del total de los ingresos presupuestarios (Tabla 33). Este fenómeno se relaciona con el dinámico sector comercial que hace vida en el Municipio a través del régimen especial de Puerto Libre.

Tabla 33.
Estimaciones de Ingresos según Rubros en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	MONTO (Bs.)
3.01.00.00.00	INGRESOS ORDINARIOS (PROPIOS)	566.066.649,00
3.01.01.00.00	Impuestos Directos	93.314.246,00
3.01.02.00.00	Impuestos Indirectos	391.621.717,00
3.01.03.00.00	Ingresos por Tasas	68.325.986,00
3.01.10.00.00	Ingresos de Propiedad	700.000,00
3.01.11.00.00	Diversos Ingresos	6.864.700,00
3.01.99.00.00	Otros Ingresos Ordinarios	5.240.000,00
3.05.00.00.00	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	81.933.351,00
3.05.03.00.00	Situado	66.994.486,00
3.05.08.00.00	Fondo de Compensación Interterritorial	14.938.865,00
	TOTAL	648.000.000,00

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza del Presupuesto, 2014.

En la ejecución presupuestaria, la estructura de ingresos estimados tuvo un aumento nominal²³ de 27,1%, pasando de los 648 millones de bolívares a casi 824 millones. Este incremento se verificó tanto en el rubro de Ingresos Propios (+20,7%) como en el de Transferencias y Donaciones (+11,8%). Del mismo modo, se materializaron unos Ingresos Extraordinarios en el orden de un poco más de 49 millones de bolívares, equivalentes a un 7,6% del monto total del presupuesto originalmente previsto (Tabla 34).

²³ Aunque se registró este aumento, el mismo estuvo por debajo del nivel de inflación acumulada durante el 2014, calculado por el Banco Central de Venezuela en 68,5%.

Tabla 34.
Ingresos Recibidos por el Municipio Mariño en el Ejercicio Económico-Financiero 2014

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	MONTO (Bs.)	VARIACIÓN ²⁴ (%)
3.01.00.00.00	INGRESOS ORDINARIOS (PROPIOS)	683.144.703,64	+20,7%
3.05.00.00.00	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	91.627.501,32	+11,8%
3.05.03.00.00	Situado	66.845.450,20	-0,2%
3.05.08.00.00	Fondo de Compensación Interterritorial	24.782.051,12	+65,9%
	OTROS INGRESOS EXTRAORDINARIOS	49.118.384,25	N/A
	TOTAL	823.890.589,21	+27,1%

Nota. Elaboración propia a partir de Alcaldía del Municipio Mariño, 2015, Febrero

En cuanto a la estructura de los gastos previstos, la distribución por sectores (Tabla 35) confirma el predominio relativo de los créditos presupuestarios tanto para la Dirección Superior del Municipio (38,5%), que incluye todos los procesos de planificación, coordinación, organización y control de gestión; como para el Desarrollo Urbano, la Vivienda y los Servicios Conexos (34,1%), en los que se incorporan las inversiones en obras del Municipio.

Tabla 35.
Distribución Prevista de Gastos por Sectores en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño

SECTOR	DENOMINACIÓN	TOTAL (Bs.)
01	DIRECCIÓN SUPERIOR DEL MUNICIPIO	249.588.006,00
02	SEGURIDAD Y DEFENSA	45.314.676,00
06	TURISMO Y RECREACIÓN	501.476,00
08	EDUCACIÓN	28.633.671,00
11	DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y SERVICIOS CONEXOS	220.803.432,00
12	SALUD	13.115.087,00
13	DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN	4.051.113,00
15	GASTOS NO CLASIFICADOS SECTORIALMENTE	85.992.539,00
	TOTAL	648.000.000,00

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza del Presupuesto, 2014.

El nivel de efectividad de la previsión presupuestaria puede determinarse al comparar los gastos presupuestados con los efectivamente ejecutados. En la

²⁴ Con respecto a lo presupuestado.

distribución por sector, se comprueba un aumento significativo de los gastos en los sectores de Gastos No Clasificados Sectorialmente (+94,8%) y de Dirección Superior del Municipio (+41,9%), con reducciones moderadas en lo relativo a Turismo y Recreación (-9,2%) y Desarrollo Social y Participación (-6,5%). En su conjunto, se evidencia un incremento del 31,8% en el monto total (Tabla 36).

Tabla 36.
Gastos Ejecutados según Sectores por el Municipio Mariño en el Ejercicio Económico-Financiero 2014

SECTOR	DENOMINACIÓN	TOTAL (Bs.)	VARIACIÓN (%)
01	DIRECCIÓN SUPERIOR DEL MUNICIPIO	354.091.018,86	+41,9%
02	SEGURIDAD Y DEFENSA	55.238.903,35	+21,9%
06	TURISMO Y RECREACIÓN	455.579,00	-9,2%
08	EDUCACIÓN	33.540.691,42	+17,1%
11	DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y SERVICIOS CONEXOS	226.425.880,35	+2,5%
12	SALUD	12.820.549,50	-2,2%
13	DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN	3.788.870,00	-6,5%
15	GASTOS NO CLASIFICADOS SECTORIALMENTE	167.497.639,64	+94,8%
	TOTAL	853.859.132,12	+31,8%

Nota. Elaboración propia a partir de Alcaldía del Municipio Mariño, 2015, Febrero

En la distribución prevista de los créditos presupuestarios por partidas (Tabla 37) se expresa un importante pero no desmesurado peso de los Gastos de Personal (35,9%), así como una importante incidencia de los Activos Reales (30,1%).

Tabla 37.
Distribución Prevista de Gastos por Partidas en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño

PARTIDA	DENOMINACIÓN	MONTO (Bs.)
401	GASTOS DE PERSONAL	233.008.957,00
402	MATERIALES, SUMINISTROS Y MERCANCÍAS	6.601.572,00
403	SERVICIOS NO PERSONALES	43.887.523,00
404	ACTIVOS REALES	195.149.379,00
407	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	123.051.456,00
411	DISMINUCIÓN DE PASIVOS	46.151.113,00
4.98	RECTIFICACIÓN AL PRESUPUESTO	150.000,00
	TOTAL	648.000.000,00

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza del Presupuesto, 2014.

La comparación de lo presupuestado con lo ejecutado en la distribución por partidas arroja un significativo aumento relativo en lo dispuesto para Materiales, Suministros y Mercancías (+423,6%), para Servicios No Personales (+126,9%) y para Transferencias y Donaciones (+109,8%), mientras que la partida para Activos Reales registró una reducción de -18,3%.

Tabla 38.
Gastos Ejecutados según Partidas por el Municipio Mariño en el Ejercicio Económico-Financiero 2014

PARTIDA	DENOMINACIÓN	MONTO (Bs.)	VARIACIÓN (%)
401	GASTOS DE PERSONAL	247.026.105,58	+6,0%
402	MATERIALES, SUMINISTROS Y MERCANCÍAS	34.566.532,00	+423,6%
403	SERVICIOS NO PERSONALES	99.561.468,93	+126,9%
404	ACTIVOS REALES	159.370.260,13	-18,3%
407	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	258.147.297,21	+109,8%
408	OTROS GASTOS	45.273,00	N/A
411	DISMINUCIÓN DE PASIVOS	55.142.195,27	+19,5%
4.98	RECTIFICACIÓN AL PRESUPUESTO	0,00	-100,0%
	TOTAL	853.859.132,12	+31,8%

Nota. Elaboración propia a partir de Alcaldía del Municipio Mariño, 2015, Febrero

En cuanto al gasto de inversión estimado con respecto al total del Presupuesto, éste alcanza los 222.021.866 bolívares, equivalentes al 34,3% del presupuesto total. Esta proporción pone en evidencia la respetable capacidad de inversión del Municipio. En esta categoría se incluyen las obras previstas, las cuales, según la Relación de Obras planificadas, alcanzan un total de 124 proyectos que ascienden a un monto total de 154.178.000 bolívares, equivalentes al 23,8% del presupuesto total.

Tabla 39.
Relación de Obras Planificadas en el Presupuesto 2014 del Municipio Mariño

TIPO DE OBRA	CANTIDAD	MONTO (Bs.)
Vialidad (Puentes, Rehabilitación Vial, Asfaltado, Bateas, Drenajes, Aceras y Brocales, Señalización, Demarcación)	65	54.153.000
Servicios de Red (Acueductos, Cloacas)	11	26.565.000
Plazas, Parques, Bulevares, Canchas, Alumbrado Público, Mejoramiento de fachadas	19	29.810.000
Construcción y mejoras a Edificaciones Públicas y Equipamientos	26	41.450.000
Otros	3	2.200.000
TOTAL	124	154.178.000

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza del Presupuesto, 2014.

3.2.5. Dimensión Territorial

El municipio Mariño no ha vivido un proceso de descentralización intramunicipal, por lo cual carece de parroquias. Por su naturaleza eminentemente urbana, Mariño es un municipio de poca extensión y alta densidad poblacional.

Si bien carece de una división política formal, el principal criterio de organización del territorio municipal es el sector. Aunque existen distintas versiones de esta división zonal según el nivel de desagregación, la Alcaldía maneja para efectos de sus obras una estructura de 38 sectores (Anexo C).

La única estructura territorial intermedia utilizada normativa e institucionalmente es la señalada anteriormente, establecido en la Ordenanza del CLPP, que divide al Municipio en siete (7) zonas y que atiende únicamente al criterio de agrupamiento de Consejos Comunales.

La definición informal de tres grandes zonas –este, centro y norte-oeste-, planteada previamente, se basa en la dinámica socioterritorial de los distintos sectores. En ese sentido, el Municipio presenta una clara estructuración de tres patrones socioterritoriales: el primero, que corresponde a la ciudad formal,

presenta una trama urbana consolidada; el segundo, que corresponde a urbanizaciones residenciales populares, tiene una dotación regular de servicios y una trama urbana sólida pero deficiente; y el tercero, que abarca distintas zonas de ocupación irregular más o menos reciente, tiene graves carencias de servicios y se encuentra casi absolutamente excluida de la urbanización.

Esta dinámica socioterritorial diferenciada ha influido en la definición de la gestión municipal en términos territoriales. En ese sentido, el alcalde Alfredo Díaz, bajo el Eje de la Renovación Urbana Integral, ha desarrollado políticas dirigidas a invertir las prioridades territoriales, lo que se ha traducido en la consolidación del acceso a servicios básicos, vialidad y recuperación de viviendas en 19 comunidades. Esta orientación, que fue especialmente intensa durante la primera gestión del alcalde, ha sido equilibrada con el mayor énfasis que los Lineamientos de Corto Plazo para el Reimpulso y la Transformación de Porlamar le han impuesto a la recuperación patrimonial del centro de la ciudad y la revitalización de las zonas turísticas del Municipio.

3.3. LA EXPERIENCIA DE PP DEL AÑO 2009

3.3.1 Descripción General²⁵

En el año 2009, al inaugurarse la gestión del alcalde Alfredo Díaz, se decidió implementar el proceso de Presupuesto Participativo. La iniciativa provino del propio Alcalde, en contacto directo con el entonces Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales. La propuesta respondió a una doble motivación: en primer lugar, crear un mecanismo directo para escuchar las necesidades de las comunidades; y en segundo lugar, cumplir con la obligación legal establecida en las normas nacionales.

²⁵ Esta sección fue elaborada a partir fundamentalmente de las entrevistas realizadas a informantes claves. En ese sentido, fue muy escasa la información documental encontrada que diera cuenta de la planificación o sistematización del proceso.

El antecedente inmediato de esta iniciativa fueron las rondas de Cabildos Abiertos que realizaba periódicamente el Alcalde mientras ocupaba el cargo de Presidente del Concejo Municipal. En estos Cabildos, se sometían a debate público iniciativas y proyectos legislativos; se planteaban y discutían problemas públicos; y se recogían demandas y necesidades sociales.

El proceso inició en junio de 2009 con la definición por parte del equipo ejecutivo de la Alcaldía de un cronograma de Asambleas de Ciudadanos o Jornadas del Presupuesto Participativo por sectores o zonas. No hubo en ese sentido el diseño previo de una metodología integral del proceso, sino que se limitó la planificación a la definición de un cronograma y las provisiones de recursos logísticos y de movilización imprescindibles.

Se decidió adoptar exclusivamente el criterio territorial y la división del territorio se hizo por sectores. Esto significó la programación de treinta (30) asambleas, lo que si bien implicó un mayor acercamiento a las necesidades, también tuvo como consecuencia una mayor exigencia institucional tanto en términos de recursos como de tiempo.

Luego de definido el cronograma y hechas las provisiones de agenda y recursos, se procedió a organizar la convocatoria, la cual fue realizada durante la segunda quincena de julio a través de la prensa, las redes sociales y directamente en las comunidades, lo que incluyó volanteo, perifoneo y contacto personal con los voceros comunitarios, especialmente los miembros de los Consejos Comunales.

Este esfuerzo de divulgación se conjugó con el capital político que tenía el Alcalde recién electo para generar una asistencia masiva a las Asambleas. Aunque hubo un esfuerzo especial de convocatoria para los dirigentes y miembros de organizaciones sociales, especialmente Consejos Comunales, la

convocatoria era abierta a la asistencia individual. Aunque se carecen de registros exactos, se calcula que en promedio cada asamblea registró una asistencia de 60 personas, lo que se tradujo en una participación total de alrededor del 1,88% de la población del Municipio y en torno al 2,63% de la población votante.

Junto a la asistencia individual, había una presencia significativa de voceros de Consejos Comunales y, en mucha menor medida, de representantes de asociaciones vecinales. La asistencia de organizaciones sectoriales también era comparativamente menor, con un predominio de las asociaciones deportivas y, en menor proporción, de las culturales.

Esta participación fue bastante nivelada en los distintos sectores del Municipio, aunque en general se percibió una mayor convocatoria relativa en algunos sectores populares como Los Cocos y Achípano, frente a la zona centro y este de la ciudad. Mientras que en los sectores populares existía una mayor presencia de participantes individuales, en los sectores medios y altos la participación se relacionaba más con la dirigencia vecinal.

En cuanto a la asistencia de autoridades políticas, las asambleas contaron con la presencia del alcalde, algunos concejales y con buena parte de los directores y jefes de división de la Alcaldía. En cuanto a los consejeros del CLPP, su participación se canalizó como voceros y miembros de las comunidades, sin estatus especial alguno.

La organización y apoyo operativo fue responsabilidad del personal de la Dirección General y de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales. La cobertura de los costos de convocatoria, movilización, mobiliario, equipos y refrigerios fue asumida por la Dirección General.

En cuanto al desarrollo de las Asambleas, la ausencia de un mecanismo preestablecido y una agenda clara conllevó a que su desarrollo fuese generalmente atropellado, desordenado y engorroso. En general, las Asambleas fueron abiertas por el alcalde, quien realizaba un discurso general de carácter político en el que destacaba su compromiso con la atención directa de las necesidades y demandas de las comunidades, explicando el objetivo de la Asamblea en forma muy superficial. Del mismo modo, señalaba en algunos casos los proyectos de inversión previstos para el sector en el que se encontraba, pero no de manera sistemática sino más bien ocasional.

Luego, se cedía el derecho de palabra a los participantes. Aunque a lo largo de las Asambleas, las autoridades municipales y los propios voceros de los Consejos Comunales insistieron en la necesidad de restringir el asunto y duración de las intervenciones, estos reclamos resultaron generalmente infructuosos debido a la reivindicación del derecho a expresarse por parte de muchos participantes. Esto condujo a que las intervenciones se dispersasen en dos sentidos: por un lado, fueron frecuentes las intervenciones individuales para presentar requerimientos o demandas particulares, generalmente relativas a ayudas sociales o mejoras de viviendas; por el otro, algunas intervenciones por parte de voceros de Consejos Comunales, políticamente afines al chavismo, tuvieron un marcado cariz político, con críticas directas al alcalde, cuestionamientos a su compromiso con la comunidad y exigencias de transferencias de recursos para la ejecución directa del Consejo Comunal, bajo la consideración de que el manejo de recursos por parte de la Alcaldía no era confiable.

Sin embargo, en esta amplia dinámica, también se registró la presencia de demandas vinculadas efectivamente a necesidades colectivas del sector. En este conjunto, los ámbitos más recurrentes fueron tres: la construcción y reparación de infraestructura deportiva; el asfaltado, reasfaltado y construcción

de aceras y brocales; y la instalación, sustitución o reparación de redes de servicios básicos, fundamentalmente de aguas servidas.

En general, las demandas eran ampliamente descritas por los participantes²⁶, pero la mayor parte carecía de soportes documentales físicos de las propuestas. La ausencia de instrumentos para la recolección de demandas condujo a que las mismas se presentaran por escrito en diversos y muy disímiles formatos: mientras que los requerimientos de ayudas particulares tendían a ser entregados en pequeños papeles, escritos a mano; las demandas de inversión y obras variaban entre descripciones generales de la necesidad hasta algunos pocos que incluían prospectos de proyectos con objetivos, metas, costos, cronogramas de ejecución e incluso soportes fotográficos y cartográficos.

En estas Asambleas eran comunes los intercambios entre miembros del equipo directivo de la Alcaldía y participantes. Generalmente, los Directores tendían a intervenir para hacer precisiones técnicas sobre las demandas; aclarar señalamientos de los participantes o; muy comúnmente, señalar que el respectivo requerimiento ya se encontraba previsto en la planificación municipal.

Luego de concluidas las intervenciones, se cerraba la Asamblea con el anuncio oficial de que las demandas serían revisadas, analizadas y jerarquizadas en función de atender las que se consideraran más prioritarias y pudieran ser cubiertas con el limitado presupuesto municipal.

En términos generales, aquí concluía la participación ciudadana, abriéndose una etapa de formulación presupuestaria que se canalizó a través de los procedimientos administrativos tradicionales. En ese sentido, todo el universo de demandas recogido durante las Asambleas -al rebasar cuantitativamente las expectativas de los organizadores y ser considerado en términos generales

²⁶ Se hacía mucho énfasis en relatar la gravedad del problema y el perjuicio que causaba en los residentes.

como de baja calidad técnica y limitada representatividad social- fue muy poco considerado en la definición del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal del año 2010.

En el caso de las demandas de obras y servicios presentadas por las comunidades que efectivamente fueron incorporadas en la presupuestación anual, tendió a privar el hecho de que ya habían sido consideradas y previstas por la respectiva Dirección de Infraestructura en sus estudios y proyecciones.

El Plan de Inversión se originó así fundamentalmente de la consolidación de las obras consideradas prioritarias por el alcalde; las obras establecidas técnicamente en la Dirección de Infraestructura; y otros requerimientos surgidos del análisis del equipo de gobierno. En ese sentido, predominaron los criterios político y técnico sobre el participativo.

Por otro lado, algunos requerimientos particulares, sobre todo de ayudas sociales y dotación, fueron canalizados a través de otros programas sociales municipales, responsabilidad de las respectivas entidades del área como la Fundación Social Santiago Mariño, el Instituto de Deportes y la Dirección General.

Posteriormente, el Plan y Presupuesto de Inversión siguió el trámite legal establecido, siendo aprobado primero en el CLPP y luego, en conjunto con toda la Ordenanza de Presupuesto, en el Concejo Municipal.

Vinculado a la propia ausencia de un diseño integral del proceso, no se previeron ni establecieron instancias de rendición de cuentas y control social, por lo cual, en general, la ejecución de las obras siguió los procedimientos y plazos tradicionales.

A mediados del año 2010, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales volvió a plantear al equipo de gobierno la necesidad de planificar el proceso de PP de ese año. Sin embargo, ante la inadecuada gestión de las expectativas sociales, consecuencia de la incapacidad de filtrar efectivamente la ingente cantidad de demandas presentadas el año anterior y la falta de respuestas políticas o institucionales posteriores, el Alcalde consideró inconveniente políticamente desarrollar nuevamente el proceso, a pesar de su obligatoriedad legal.

Por el contrario, se adoptó como principal estrategia de recolección de información sobre la realidad municipal la realización periódica de encuestas de opinión, en las cuales se valora el desempeño de la gestión municipal por aspectos específicos y se evalúa la percepción de los ciudadanos sobre los principales problemas del Municipio. De estos estudios y otros análisis surgió la decisión de concentrar el esfuerzo de la gestión en los llamados cuatro Ejes de Gestión, en cuyo marco se definieron las obras y proyectos de inversión principales de la Alcaldía durante el período 2009-2013.

3.3.2. Análisis según las Condiciones y Dimensiones del PP

Esta experiencia responde al modelo de PP que Montecinos (2012) considera dominante en América Latina, caracterizado por experiencias en las que: 1. Las demandas están conformadas a partir de identidades barriales y comunitarias; 2. Hay un bajo nivel de impacto sobre las políticas municipales; 3. El proceso es percibido instrumentalmente y se encuentra subordinado a las instituciones representativas; y 4. Los procesos suelen ser fundamentalmente consultivos y privilegiar la participación de organizaciones sociales ya constituidas.

Las condiciones de éxito definidas por Cabannes (2004a) incluyen en un primer plano la voluntad política del alcalde y la presencia e interés de las

organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Esta experiencia efectivamente se originó en una decisión política del alcalde de desarrollar el proceso participativo. Su disposición e interés quedaron en evidencia por la dedicación de tiempo y esfuerzo que implicó participar personalmente en un número bastante considerable de asambleas, generalmente muy extensas. Sin embargo, el alcance del proceso fue limitado desde el comienzo a un propósito consultivo, relacionado, además de dar cumplimiento a la ley, con “acercarse” a las comunidades, “escuchar” sus necesidades, atender algunas de ellas –seleccionadas a criterio de las autoridades y según la capacidad presupuestaria- y, por esa vía, reforzar su confianza en las autoridades municipales. En ese sentido, puede considerarse la valoración institucional de la experiencia como una instancia de fortalecimiento de la legitimidad de las autoridades políticas del Municipio.

En cuanto a la presencia de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos interesados, se verificó un elevado interés y una amplia concurrencia a las asambleas. Esta participación puede considerarse diversa y heterogénea tanto en términos de expresiones asociativas; correlación entre participantes organizados y no organizados; y posturas políticas. Sin embargo, el predominio de una cultura política tradicional, expresada en vínculos clientelares entre las autoridades políticas y las organizaciones sociales y los ciudadanos en general, se expresó en las Asambleas a través de la presencia un elevado volumen de demandas particulares, desvirtuando parcialmente el objeto del proceso. Del mismo modo, la tradicional cooptación de instancias de la sociedad organizada por intereses partidistas, reforzada por la polarización política, también se reflejó en intervenciones que se conducían fundamentalmente por el interés de respaldar o criticar al Alcalde.

Otras condiciones consideradas claves para el éxito del PP y relacionadas con su diseño no fueron verificadas en esta experiencia. En primer lugar, no hubo

una definición clara de las reglas del proceso. La ausencia de un diseño normativo y metodológico claro, así en su elaboración no se hubiese incorporado participación ciudadana, tuvo un impacto muy negativo en la capacidad de gestionar las expectativas y generar resultados satisfactorios, y puede considerarse el factor clave que impidió la continuidad de la experiencia, influyendo sobre las siguientes condiciones.

En segundo lugar, no se incluyeron instancias o mecanismos de capacitación ni para los funcionarios ni para los ciudadanos, lo que limitó la comprensión integral del proceso por parte de los participantes y restringió la posibilidad de generar cambios -así fuesen parciales- en la cultura política tradicional, en el tipo dominante de relación autoridad-ciudadanos y en el nivel de conocimiento social sobre los procesos decisorios públicos. En ese sentido, en lugar de constituir un espacio para la promoción de nuevas relaciones políticas, se convirtió en una instancia de reproducción de la lógica convencional.

En tercer lugar, la provisión de información clara, suficiente y oportuna a los ciudadanos también fue deficitaria, al no incluirse la entrega de información presupuestaria. En este sentido, las únicas menciones al presupuesto se refirieron a la escasez de recursos y a la capacidad limitada de la Alcaldía para realizar inversiones. Por ello, el proceso no influyó sobre la opacidad tradicional que ha existido en torno a la administración presupuestaria, lo que también restringió la posibilidad de que la ciudadanía comprendiese mejor los límites del gasto público y la necesidad de priorizar las inversiones.

Finalmente, también relacionado con la ausencia de un diseño metodológico integral, no se incorporó ningún mecanismo para que la población pudiese jerarquizar las demandas utilizando criterios técnicos. La participación se limitó a la expresión de demandas, dejando bajo control total de las autoridades municipales la valoración, jerarquización y selección de proyectos que serían

incorporados. En ese sentido, el espacio público creado en las Asambleas de Ciudadanos no tuvo facultades decisorias, lo que se tradujo en que las decisiones de inversión continuaran rigiéndose, en mayor o menor medida, por procesos políticos opacos.

▪ **Dimensión Participativa**

La participación en las Asambleas de Ciudadanos -únicas instancias participativas del proceso- fue mixta, al incluir tanto a individuos no organizados como a voceros y miembros de organizaciones sociales ya existentes. Sin embargo, recibió un estatus especial la participación de los Consejos Comunales, al ser convocados directa y personalmente, y ser considerados en general como portadores de demandas colectivas “más legítimas”. También hubo una presencia significativa de organizaciones sectoriales, sobre todo deportivas y culturales, pero su participación tendió a desarrollarse también a partir de su identidad territorial.

Los niveles de participación se pueden considerar dentro del promedio, con un estimado del 1,88%²⁷ de la población total del Municipio y alrededor del 2,63%²⁸ de la población con derecho a voto en las elecciones municipales.

Por su carácter inicial, no se incluyó ninguna instancia o mecanismo especial para grupos poblacionales o actores sociales. Del mismo modo, la instancia decisoria sobre la priorización presupuestaria fue exclusivamente político-administrativa, sin incorporar en absoluto participación ciudadana. Las decisiones para la formulación de la propuesta final del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal fueron tomadas por el Alcalde con su equipo de gobierno,

²⁷ Sobre una base poblacional estimada para el 2009 de 95.822 habitantes (INE, 2011b).

²⁸ Sobre una base de población electoral municipal para el 2008 de 68.373 electores (CNE, 2014).

pasando luego por la aprobación del CLPP y del Concejo Municipal, en trámites que, por la mayoría política del Alcalde, fueron estrictamente formales.

En cuanto a las formas de control y fiscalización de los proyectos aprobados, en virtud de que no se precisaron las obras incluidas por PP, no se crearon instancias sociales para la contraloría, a pesar de la existencia de la figura de las Unidades de Contraloría Social de los Consejos Comunales. En consecuencia, el proceso de control fue esencialmente administrativo, según los procedimientos y normas convencionales.

Las estrategias de comunicación e información fueron diversas y pueden considerarse como un factor clave de la concurrencia alcanzada. En ese sentido, para la convocatoria se combinaron medios tradicionales –prensa local-, virtuales –redes sociales- y presenciales –contacto directo, perifoneo y volanteo-. Sin embargo, además de la etapa de convocatoria, no hubo mayor comunicación pública sobre el desarrollo y los resultados del proceso.

En cuanto a la participación de actores particulares, la Alcaldía de Mariño tuvo un papel central en la iniciativa, la organización y el control del proceso. Su lógica puede considerarse fundamentalmente política, debido a la presencia personal del Alcalde y a la prevalencia del objetivo del contacto directo con las comunidades y el fortalecimiento de su confianza en la gestión municipal.

En lo que respecta a la organización, tuvieron un rol central la Dirección General como entidad coordinadora de la gestión y formalmente responsable del proceso de PP, y la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, encargada parcialmente de la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, además de estas entidades, e incentivados por la presencia del Alcalde, hubo una importante y continua presencia del equipo directivo de la Alcaldía, especialmente de los responsables de la Dirección de Planificación y

Presupuesto; de Administración y Finanzas; y de Infraestructura, así como de las Divisiones de Salud; de Educación, Cultura y Bienestar Social; y de Servicios Públicos. También participaron activamente los Presidentes y Directores de institutos autónomos como Deportes; Policía Municipal; Protección Civil; y la Fundación Social Santiago Mariño, así como la Sindicatura Municipal. El alcalde solía abrir la asamblea con un discurso político breve y luego tenía muy pocas intervenciones, mientras que el personal directivo tomaba la palabra a lo largo de las presentaciones de los ciudadanos, para hacer comentarios sobre las mismas.

El Poder Legislativo estuvo representado por la mayoría de concejales favorables al Alcalde -5 de 7-, los cuales participaban en las Asambleas como asistentes en el podio pero sin tener derecho de palabra. Su posición era de apoyo y su presencia tenía por objeto fortalecer o reforzar su presencia política ante los electores, beneficiándose de su alianza con el Alcalde.

Los consejeros del CLPP participaron pero en su condición de dirigentes comunitarios, sin estatuto especial. No hubo participación reconocible ni por parte de organizaciones no gubernamentales ni del sector privado, formal o informal. En general, prevalecía un ambiente más comunitario-barrial en el que se ventilaban problemas muy específicos y localizados.

▪ **Dimensión Presupuestaria y Financiera**

Esta es la dimensión del proceso más desatendida en la experiencia de Mariño. No se estipuló una proporción del presupuesto de inversión para ser debatido en el PP ni, luego de realizadas las Asambleas, se clarificaron las obras o proyectos incorporadas debido a este proceso. En ese sentido, no se establecieron criterios de distribución ni de asignación de recursos ya que la materia financiera estuvo totalmente fuera de la discusión en las Asambleas. Esto, evidentemente, le restó concreción y factibilidad al proceso, el cual no tuvo ningún impacto fiscal.

La cobertura de los gastos de convocatoria, movilización y mobiliario fueron sufragados directamente por la Dirección General de su presupuesto. Debido a que el proceso no tuvo continuidad luego de las Asambleas, no se establecieron ni realizaron acciones de rendición de cuentas. En este sentido, la realización de las jornadas de PP se mencionó en el Informe de Memoria y Cuenta del año 2010 (Alcaldía del Municipio Mariño, 2010, Marzo) de manera muy genérica. Tampoco el proceso condujo a una mayor transparencia presupuestaria, como pudiera haberse producido incrementando la disponibilidad de información financiera en el sitio web municipal.

- **Dimensión Normativa y Jurídico-Legal**

El PP atendía a un mandato establecido en la legislación nacional relativa al Poder Público Municipal, por lo cual no se consideró necesario elaborar alguna normativa municipal ni un reglamento metodológico. Del mismo modo, se planteó desvinculado de un ejercicio de planificación municipal más amplio. En ese sentido, no se diseñó ni aprobó el Plan Municipal de Desarrollo, falta que fue cubierta parcialmente con la definición interna de los cuatro Ejes de Gestión Municipal, a través de los cuales se le dio forma a la gestión durante el primer mandato del alcalde Alfredo Díaz.

Por todo lo mencionado anteriormente, se concluye que tampoco hubo un esfuerzo para evaluar el proceso de PP, ni internamente ni por agentes externos. Durante el 2010, en una evaluación muy informal, el Alcalde y su equipo de directores decidieron prescindir del proceso por considerar inconveniente políticamente generar nuevas expectativas que se superpusieran al incumplimiento de las demandas previamente presentadas.

▪ **Dimensión Territorial**

El municipio Mariño carecía –y sigue careciendo- de instancias descentralizadas de gestión. El PP se organizó parcialmente a partir de la territorialización por sectores, teniendo un impacto nulo sobre la creación de un nivel intermedio que agrupara varias zonas. En este sentido, en las Asambleas se generó poco intercambio entre distintas identidades del territorio municipal, lo que restringió la posibilidad de confluencias. Esta división zonal, aunque tuvo este efecto negativo, permitió un mayor acercamiento a las necesidades específicas barriales y comunitarias.

No se incorporó alguna perspectiva rural diferenciada por el carácter totalmente urbano del Municipio. Tampoco se definieron tratamientos específicos para los sectores según su naturaleza socioterritorial.

▪ **Dimensión Política**

La experiencia desarrollada no fue sostenible por su incapacidad de gestionar las expectativas a través del filtrado de demandas. En ese sentido, no fue capaz de consolidar una nueva forma de relacionamiento entre autoridades, funcionarios y ciudadanos, sino que más bien el espacio público creado se vio invadido por la cultura tradicional de carácter clientelar. Del mismo modo, su impacto sobre la confianza y la gobernabilidad local fue muy limitado, con manifestaciones negativas concentradas en algunos sectores populares como Los Cocos, las cuales fueron contrapesadas por las mejoras introducidas en la gestión municipal en asuntos generales como el aseo urbano y la seguridad pública. A nivel institucional, el control político del Alcalde sobre las instancias municipales y la debilidad de la oposición en las mismas impidió que la discontinuación y el incumplimiento fuesen utilizados con el fin de afectar negativamente la gobernabilidad y/o legitimidad del Alcalde.

El análisis general aplicando el instrumento más acotado de Cabannes (2004b) (Tabla 40), evidencia el carácter ecléctico de la experiencia, aunque con un claro predominio de variables no consideradas o muy poco desarrolladas (12) frente a aquellas intermedias o avanzadas (6).

Tabla 40.
Dimensiones y Variables del Presupuesto Participativo en la Experiencia del Municipio Mariño, año 2009

DIMENSIÓN	VARIABLE	DESEMPEÑO EN EL MUNICIPIO MARIÑO
Participativa (ciudadanía)	Instancia de aprobación final del presupuesto	Intermedio: la población fue consultada previamente para el diseño del Plan y el Presupuesto de Inversión.
	Forma de participación	Entre Intermedio y Máximo: 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 presupuestaria	Mínimo: la priorización presupuestaria fue decisión exclusiva del gobierno local.
	Participación comunitaria o participación ciudadana	Mínimo: la participación se realizó a nivel barrial-comunitario exclusivamente.
	Grado de participación de los excluidos	Mínimo: se realizaron plenarias barriales sin conceder estatuto especial a algún grupo poblacional o actor social específico.
	Fiscalización y control de la ejecución	Mínimo: responsabilidad exclusiva del Ejecutivo Municipal siguiendo los procesos administrativos tradicionales.
Participativa (gobierno local)	Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Mínimo: no fueron publicados.
	Grado de ejecución de las demandas aprobadas (al cabo de dos años)	No Aplica: 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	Máximo: 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	No Aplica: 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	No Aplica: 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.
	Discusión de políticas tributarias	Mínimo: no se discutieron.
Normativa y Legal	Grado de institucionalización	Intermedio: el PP estaba institucionalizado por normas nacionales.
	Lógica instrumental o de participación	Mínimo: 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	Mínimo: el PP se desarrolló sin contar con Plan Municipal de Desarrollo.

DIMENSIÓN	VARIABLE	DESEMPEÑO EN EL MUNICIPIO MARIÑO
Territorial	Grado de descentralización intramunicipal	Entre Intermedio y Máximo : las asambleas fueron organizadas a nivel de sectores.
	Grado de ruralización	Intermedio : el PP se realizó en todo el Municipio, completamente urbano.
	Grado de inversión de prioridades territoriales	No Aplica : 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.

Nota. Elaboración propia a partir de Cabannes, 2004b, p. 14-15

CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL MUNICIPIO MARIÑO (2014-2017)

4.1. CONCEPCIÓN DEL PP

4.1.1. Bases del PP

Esta propuesta metodológica del proceso de Presupuesto Participativo se sustenta en cinco grandes bases: 1. La revisión del marco jurídico vigente; 2. La caracterización de la realidad municipal; 3. La evaluación de la visión y objetivos de gestión del alcalde Alfredo Díaz; 4. La valoración del conocimiento teórico desarrollado en la materia; y 5. El análisis de otras experiencias reconocidas tanto a nivel nacional como internacional.

En ese sentido, la propuesta atiende al mandato planteado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que subraya que “los medios de participación serán desarrollados de acuerdo a la realidad y condiciones de cada Municipio” (art. 255).

4.1.2. Definición del PP

En esta propuesta, el PP es definido en estricto apego a su concepción jurídica, en la cual se le concibe 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 (LOPPM, 2010, art. 5, 9).

Esta noción, más allá de su validez legal, contiene los principales elementos característicos del PP, precisando su naturaleza, alcance y limitaciones:

- **Carácter del Proceso:** se le concibe como un “mecanismo”, lo que refleja su carácter de instrumento o medio que puede ser diseñado, reformado y/o reestructurado en función de determinados propósitos.
- **Actores Participantes:** está dirigido, en términos amplios, a los “ciudadanos y ciudadanas” del Municipio. Sin embargo, se destaca en particular a las “organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales” que están registradas ante el CLPP, confiriéndoles el rol de canalizadores o agentes privilegiados de la participación. Las organizaciones vecinales y comunitarias son entendidas además de forma restrictiva como aquellas que “estén articuladas e integradas al Consejo Comunal”, subsumiendo en última instancia el proceso a esas instancias específicas.

Esta estructura de la participación plantea la convivencia en el PP de tres formas de democracia: la democracia directa y universal, realizada en la apertura del proceso participativo a todos los ciudadanos; la democracia representativa comunitaria, relacionada con el rol de intermediación otorgado a las organizaciones sociales, dentro de las cuales recibe un estatus especial la figura específica del Consejo Comunal; y la democracia representativa tradicional, al mantener la instancia de aprobación final del Plan y el Presupuesto de Inversión en el Concejo Municipal.

- **Nivel de la Participación:** la participación se materializa en tres actos: la propuesta, la deliberación y la decisión. Mientras que la fase de proposición se realiza fundamentalmente en instancias assemblearias, la fase de decisión se vincula a la aprobación que hace el CLPP del Plan y el Presupuesto de Inversión. La deliberación se suscita en ambas fases,

pero a distintos niveles: desde una perspectiva comunitaria en las asambleas o reuniones y desde una perspectiva municipal en el CLPP.

- **Ámbito de la Participación:** la participación se ejerce sobre la elaboración de un instrumento de gestión municipal anual específico: el Plan de Inversión Municipal, así como en su correlato financiero, el Presupuesto de Inversión. En estos instrumentos se definen las inversiones en obras, servicios y mantenimiento que prevé realizar la Alcaldía durante el próximo ejercicio económico-financiero. La incidencia de la participación no se limita solo a la fase de la formulación, sino que se propone sobre todo su ciclo, incluyendo su ejecución, su control y su evaluación.
- **Límites de la Participación:** la participación en el PP tiene dos grandes límites: por un lado, relacionado con el contenido e impacto de los proyectos a incorporarse, debe dirigirse a la promoción del desarrollo del Municipio; por el otro, vinculado a su ámbito temático, debe enmarcarse en las competencias y atribuciones municipales específicamente definidas en la ley.

4.1.3. Objetivos del PP

El proceso de PP busca contribuir al logro de varios objetivos, vinculados con la visión de la gestión municipal del alcalde Alfredo Díaz:

- **Eficacia:** Optimizar la gestión administrativa del municipio Mariño, garantizando una más eficiente utilización de los recursos públicos municipales.

- **Transparencia:** Mejorar el acceso de los ciudadanos a la información financiera y presupuestaria del municipio Mariño.
- **Legitimidad:** Consolidar la relación entre las autoridades municipales y los ciudadanos, fortaleciendo los niveles de comunicación, confianza y cooperación.
- **Desarrollo:** Garantizar que los recursos del Municipio se inviertan en obras y servicios de interés social y tengan un impacto favorable sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

4.1.4. Valores y Principios del PP

El proceso de PP se sustenta en valores y principios claves en la gestión municipal, tales como:

- **Igualdad;** relacionada con la condición de ciudadanos de todos los participantes, portadores de los mismos derechos y responsabilidades.
- **Inclusión Social;** se expresa en la vocación de priorizar la mejora de las condiciones de vida de los sectores y grupos más vulnerables.
- **Pluralismo;** referido al respeto y reconocimiento de la diversidad de visiones, perspectivas y formas organizativas que existen tanto en el ámbito de los actores políticos como en el de la sociedad civil organizada.
- **Participación Democrática;** se manifiesta por dos vías: en primer lugar, la garantía de la autonomía de las organizaciones sociales como portadoras de intereses y demandas legítimas; y en segundo lugar, la promoción de una convivencia armónica y complementaria entre las

instancias de representación y participación, sin subordinaciones ni desplazamientos.

- **Corresponsabilidad;** entre las autoridades municipales, las organizaciones sociales y los ciudadanos en función del desarrollo integral del Municipio.
- **Eficacia;** se trata de darle viabilidad técnica, jurídica y financiera a la participación, transformándola en una herramienta para el logro de políticas y proyectos más eficientes en el uso de los recursos públicos y más efectivos en la resolución de los problemas colectivos.
- **Aprendizaje Democrático;** la participación debe servir no solo para generar mejores políticas sino para transformar positivamente a los ciudadanos, promoviendo el desarrollo de nociones y prácticas democráticas.

4.2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA DEL PP

4.2.1. Actores Participantes

En el proceso de PP intervienen cuatro actores principales, cada uno atendiendo a la función específica que tienen asignada en el Municipio:

- **El Alcalde:** es el máximo responsable de la Función Ejecutiva. Como Jefe del Gobierno y la Administración Pública Municipal, se encarga de tomar la iniciativa, diseñar el proceso, brindarle respaldo político, y conducirlo hasta su concreción en el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.
- **El Concejo Municipal:** ente responsable de la Función Legislativa, se encarga de deliberar, aprobar y dar formalidad legal a los instrumentos

de planificación y presupuestación del Municipio, particularmente a través de la Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos.

- **El Consejo Local de Planificación Pública:** encargado de la Función Planificadora. En relación con el PP, cumple funciones tan relevantes como: realizar el registro de las organizaciones sociales participantes; discutir la metodología propuesta por el alcalde; aprobar los resultados del diagnóstico participativo; y, especialmente, aprobar en primera instancia el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.
- **La Comunidad Organizada:** realiza la Función Participativa. Sus instancias fundamentales son los Consejos Comunales y las organizaciones sectoriales vinculadas a éstos, las cuales canalizan las necesidades y prioridades de inversión ante los organismos municipales. Los Consejos Comunales, por ser los entes privilegiados normativamente para el ejercicio de la participación, son la principal referencia del proceso.

Tabla 41.
Actores Participantes en el Presupuesto Participativo

ACTOR	FUNCIÓN	INTERVENCIÓN EN EL PP
Alcalde y Equipo de Gobierno	Ejecutiva	Diseño, planificación y conducción del proceso participativo. Participación no vinculante en las consultas.
Concejo Municipal	Legislativa	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.

Nota. Elaboración Propia

▪ **Alcaldía de Mariño: Función Ejecutiva**

En virtud de las características institucionales y la filosofía de gestión municipal, así como de la naturaleza transectorial y multinivel del propio proceso de PP, se considera conveniente la creación de una estructura organizativa específica para el desarrollo de este proceso, que: 1. Reproduzca en términos generales la propia estructura de la Alcaldía; 2. Garantice niveles adecuados de coordinación entre las unidades que tienen responsabilidades claves en el PP; y 3. Promueva mayores niveles de transversalidad en la gestión municipal en su conjunto.

En función de estas premisas, se establece una estructura organizativa de cuatro niveles:

- **Nivel Directivo:** encabezado por el **Alcalde**, quien tiene las competencias legales de dirigir la gestión pública municipal y es, por lo tanto, el principal responsable político del proceso.

- **Nivel Estratégico:** concretado en una **Comisión Municipal del Presupuesto Participativo**, designada y dirigida por el alcalde con el propósito específico de planificar y conducir el proceso anual de PP. Se trata de una comisión de trabajo que no requiere formalización legal.

Sus funciones principales son de carácter estratégico y se extienden durante todo el proceso, incluyendo: 1. Planificar y coordinar el desarrollo del proceso de PP; 2. Analizar y calificar las propuestas de inversión recibidas durante la fase de diagnóstico participativo; y 3. Controlar y evaluar el proceso.

Esta Comisión está integrada tanto por parte del equipo directivo de la Alcaldía como por representantes de la sociedad organizada. Sus miembros son:

1. El Alcalde, quien la preside;
2. El Director General o un representante de la Dirección General, quien reemplaza al alcalde en casos de ausencia;
3. El Director de Planificación y Presupuesto;
4. El Director de Administración y Finanzas;
5. El Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales;
6. El Jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano;
7. El Director de Proyectos Especiales;
8. El Vicepresidente del CLPP;
9. Un consejero del CLPP elegido de su seno por los consejeros comunitarios; y
10. Un consejero del CLPP elegido de su seno por los consejeros sectoriales.

La secretaria del CLPP cumplirá también las funciones de secretaría de esta Comisión.

Esta conformación garantiza la presencia de cuatro perspectivas diferentes en la planificación, control y evaluación del PP: **política**, canalizada a través del Alcalde y el Director General; **técnica**, por vía de los Directores de Infraestructura, Planificación, Administración y Proyectos Especiales; **social**, al incorporar al Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales y al Jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano; y **participativa**, canalizada a través de los voceros comunitarios.

- **Nivel de Apoyo Técnico:** conformado por la **Dirección de Proyectos Especiales**, encargada de evaluar el diseño metodológico inicial; realizar una inducción sobre el mismo al personal directivo y de otros niveles que se considere necesario; y brindar apoyo y asesoramiento técnico a la Comisión Municipal durante el desarrollo del proceso.
- **Nivel Operativo:** conformado por la **Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales** en trabajo conjunto con la **Secretaría del Consejo**

Local de Planificación Pública, son los responsables de implementar y ejecutar el proceso, organizando la realización de las consultas y recogiendo la información respectiva. Esta Dirección, debido a su capacidad, trayectoria y experiencia, es la más adecuada para sostener los contactos directos con las comunidades.

Tabla 42.
Estructura Institucional del Presupuesto Participativo

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.

Nota. Elaboración Propia

- **Concejo Municipal: Función Legislativa**

El **Concejo Municipal**, de mayoría favorable al alcalde Alfredo Díaz, tiene un papel central en el desarrollo del proceso, ofreciendo su respaldo político y garantizando la formalización legal de sus resultados. Su participación se realiza en dos momentos:

- **Durante la fase del diagnóstico participativo;** los concejales tienen liderazgo político en las distintas zonas del Municipio y pueden cooperar en la difusión y movilización previa a las consultas.
- **Durante la fase de aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal,** primero como miembros con voz y voto del CLPP, instancia

que debe dar una primera aprobación a ambos documentos, y luego en el propio Concejo Municipal, como responsables de discutir y aprobar la Ordenanza Municipal de Ingresos y Gastos.

▪ **El Consejo Local de Planificación Pública: Función Planificadora**

El CLPP, sostenido también en una amplia mayoría favorable al alcalde, se erige en el actor participante que hace puente e integra las instancias gubernamentales y sociales. En ese sentido, su relevancia estratégica exige que no se restrinja a un rol estrictamente formal y se implique activamente en el proceso por distintos medios y en distintas fases de su desarrollo. Su intervención se produce así en tres momentos:

- En primer lugar, algunos de sus miembros consejeros participan a nivel estratégico en la Comisión Municipal del Presupuesto Participativo.
- En segundo lugar, los consejeros intervienen activamente como miembros de sus comunidades en la fase del diagnóstico participativo.
- En tercer lugar, el CLPP es una primera instancia aprobatoria del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

▪ **La Comunidad Organizada: Función Participativa**

La activa y dinámica sociedad organizada del Municipio Mariño se expresa en dos niveles:

- A nivel territorial, a través de las **organizaciones comunitarias y vecinales**. Esta categoría incluye a aquellas formas organizativas que surgen y se organizan a partir de una identidad territorial para canalizar

demandas y expresar necesidades de diversos ámbitos de gestión relativas a dicho territorio. En esta categoría se incluyen los Consejos Comunales, las Asociaciones de Vecinos y las Juntas de Condominio.

- A nivel temático, por medio de las **organizaciones sectoriales**, las cuales se organizan en distintos niveles territoriales –zonales, municipales o supramunicipales- a partir de una identidad temática para canalizar demandas y expresar necesidades relativas a ese ámbito de gestión específico. Aquí se incorporan las asociaciones deportivas, culturales, gremiales, ambientales, etc.

En Mariño, esta diferenciación analítica está parcialmente desdibujada por el predominio de las organizaciones sectoriales submunicipales, que realizan su actividad en una zona específica. Esta condición hace que buena parte de estas organizaciones se encuentren articuladas directa o indirectamente a los Consejos Comunales, los cuales, al tener como máxima instancia decisoria la Asamblea de Ciudadanos universal y directa, están de por sí obligados a incorporar a las distintas organizaciones vecinales y sectoriales establecidas en su territorio. Ello ratifica el carácter medular del CC como articulador del proceso participativo.

Sin embargo, aunque la centralidad de los CC en el campo de la participación ciudadana en Mariño se ha venido extendiendo tanto territorialmente –avanzando hacia zonas de clase media- como a nivel temático –integrando la agenda de las organizaciones sectoriales-, se considera necesario mantener un estatuto propio para otras formas organizativas territoriales y sectoriales, debido a dos razones: 1. Hay sectores que, aun cuando no han organizado un CC, cuentan con otras formas de organización territorial o sectorial que canaliza sus necesidades; y 2. Las organizaciones sectoriales expresan demandas

específicas de su ámbito que pueden ser consideradas poco prioritarias o ajenas para la propia organización territorial, sea comunitaria o vecinal.

De este modo, a los efectos de facilitar la coordinación y el desarrollo del proceso de PP, los 69 Consejos Comunales establecidos en el municipio Mariño (Tabla 32) se erigen en las instancias primarias de organización y participación de la comunidad organizada, aunque sin limitar ni mucho menos negar la participación a través de otras formas organizativas comunitarias, vecinales y/o sectoriales.

4.2.2. Distribución Territorial

La inexperiencia en procesos de PP y el relativamente bajo nivel de desarrollo institucional de la política de participación ciudadana en el municipio Mariño demuestran la conveniencia de adoptar inicialmente un diseño limitado a la organización territorial.

Esta modalidad es especialmente ventajosa para el municipio Mariño ya que atiende a su diversidad socio-territorial, vinculada a su composición por zonas muy heterogéneas, con realidades socioeconómicas dispares y dinámicas participativas muy centradas en las identidades comunitarias y vecinales. La organización territorial permite asimilar esta compleja composición urbana y realizar un tratamiento específico adecuado a estas distintas dinámicas.

Al ser Mariño un municipio que carece de parroquias, la base para la división territorial carece de referencia político-administrativa. En ese sentido, la estructura del territorio que cuenta con sustento legal es la definida en la Ordenanza del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) para efectos de la elección de los consejeros comunitarios.

Esta estructura de siete zonas, aquí redefinidas como Ámbitos Territoriales (AT), presenta la ventaja de que surge del agrupamiento de un conjunto similar de Consejos Comunales contiguos, segmentando el territorio por la vida asociativa que se desarrolla en él más que por criterios formales como la extensión territorial. Del mismo modo, estos Ámbitos Territoriales se corresponden parcialmente con las diferenciaciones en los perfiles socioeconómicos y los niveles de desarrollo urbano de los distintos sectores del Municipio, lo que los convierte en espacios más apropiados para la discusión de necesidades y demandas compartidas.

De este modo, los Ámbitos Territoriales del municipio Mariño para el desarrollo del PP quedan conformados por el espacio cubierto por los Consejos Comunales, incorporando a las demás formas organizativas de esos respectivos sectores, del siguiente modo:

Tabla 43.
Ámbitos Territoriales del Proceso de PP en el Municipio Mariño

ÁMBITOS TERRITORIALES	CONSEJOS COMUNALES
AT I	Isleta II, Isleta II lado izquierdo, Villa Caribe, Pueblo Real, El Silguero, El Cuarto, Urbanización Luisa Cáceres de Arismendi, Negra Hipólita, Macho Muerto Sur Oeste, Macho Muerto El Carmen, Macho Muerto Sur, Doña Josefa.
AT II	Cerro Colorado, Los Restos, Incemar, Los Cocos en Acción, Valle Encantado, Los Cocos Sur, Cruz de la Misión, Estrella de Punda, Pozo Nuevo.
AT III	Cofipecta II, Pueblo Nuevo I, Alí Primera (La Plaza), Chacalera, Charaguaray Conejeros, Arichuna Conejeros, Ciudad Perdida, Colindante.
AT IV	Cruz Grande, Palguarime, Plaza Ortega, Plaza Fajardo, Genovés, Lanceros de Llano Adentro, Miramar, Bicentenario.
AT V	Achipano I, Achipano II, Achipano III, Achipano Oeste, Vicente Marcano, Villas de Palguarime, Los Clavelitos, Genovés Este, Urbanización La Arboleda.
AT VI	Campomar Manzana I, Campomar Manzana II, Campomar Manzana III, Bella Vista, Vista Bella I, Vista Bella II, Vista Bella III, Bella Vista, Los Delfines, Guaraguao, Brasil.
AT VII	Urbanización José Asunción Rodríguez, Olivos I, Olivos II, Macho Muerto Norte, Los Pintos, Urbanización Alí Primera, El Piache, Villa Tinajeros, Villas de Campo Santo, El Futuro Norte.

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza del CLPP del Municipio Mariño (2011)

4.2.3. Ámbito Competencial

En términos de las competencias municipales, el PP está limitado al Plan de Inversión, en el cual se incluyen exclusivamente los proyectos, obras y servicios de inversión municipal. Esta limitación en el tipo de demandas que pueden ser atendidas en el proceso exige un efectivo proceso de filtrado, que evite el desarrollo de expectativas de atención o solución que no sean factibles.

En función de las principales atribuciones conferidas al Municipio en materia de desarrollo social, económico, urbano-territorial, ambiental e institucional (Tabla 44), se establecen las Áreas de Inversión del PP, centradas en los dos ámbitos de mayor alcance en la gestión local: el Desarrollo Social y el Desarrollo Urbano. Estas Áreas de Inversión se corresponden no solo con el alcance del Plan de Inversión sino que se integran en las prioridades políticas de la gestión del alcalde Alfredo Díaz, plasmadas a través de los Ejes Estratégicos de Gestión.

Tabla 44.
Dimensiones y Áreas de la Gestión Municipal

DIMENSIONES	ÁREAS
Desarrollo Social	Vivienda social; Atención primaria en salud; Protección y prevención a la primera y segunda infancia, a la adolescencia, a la mujer, a la tercera edad y a la familia; Integración de personas con discapacidad; Deportes; Cultura; Prevención y protección de la seguridad de bienes y personas: Servicio de Policía Municipal, Protección Civil y Bomberos: Justicia de paz.
Desarrollo Económico	Turismo local; Espectáculos públicos; Publicidad comercial; Abastecimiento y mercados.

DIMENSIONES	ÁREAS
Desarrollo Urbano-Territorial	Ordenación territorial; Planificación urbana; Servicio de catastro; Ornato público; Atención de plazas, parques y jardines; Atención de balnearios y sitios de recreación; Arquitectura civil y nomenclatura; Vialidad urbana; Ordenación del tránsito vehicular y peatonal; Servicios de transporte público urbano; Servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; Alumbrado público; Canalización y disposición de aguas servidas; Mataderos, cementerios y servicios funerarios.
Desarrollo Ambiental	Protección ambiental; Cooperación en saneamiento ambiental; Aseo Urbano y domiciliario.
Desarrollo Institucional	Organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Nota. Elaboración propia a partir de LOPPM, 2010, art. 56

Para efectos de esta propuesta, se definen 8 Áreas de Inversión, en las que se incluyen en términos generales la infraestructura física, el equipamiento y las redes para la prestación efectiva de los servicios municipales, tanto sociales como urbanos. En ese sentido, en el Ámbito de Desarrollo Social se incluyen las Áreas de Asistencia Social; Cultura y Educación; Deporte; Salud; y Seguridad Ciudadana, mientras que en el Ámbito del Desarrollo Urbano se incorporan las Áreas de Espacios Públicos; Vialidad y Transporte Urbano; y Servicios Básicos y Saneamiento (Tabla 45).

La amplitud en términos de los tipos y los ámbitos de los proyectos a ser incluidos en el PP tiene la intención de abarcar la mayor cantidad y diversidad posible de demandas y necesidades de las comunidades organizadas. En ese sentido, se busca compensar la falta de una estructura municipal específica para las discusiones temáticas, incluyendo un amplio conjunto de sectores o ámbitos de la gestión municipal que enriquezcan la deliberación y jerarquización a realizarse en los Ámbitos Territoriales (AT).

Tabla 45.
Áreas de Inversión del Presupuesto Participativo

ÁMBITOS	ÁREAS	TIPO DE PROYECTOS
DESARROLLO SOCIAL	Asistencia Social	Construcción, ampliación, reparación y/o rehabilitación de instalaciones para servicios sociales, comunitarios y atención de grupos vulnerables.
	Cultura y Educación	Construcción, ampliación, reparación y/o rehabilitación de instalaciones culturales y educativas bajo responsabilidad municipal.
	Deporte	Construcción, ampliación, reparación y/o rehabilitación de instalaciones deportivas.
	Salud	Construcción, ampliación, reparación y/o rehabilitación de instalaciones de salud y atención sanitaria.
	Seguridad Ciudadana	Construcción, ampliación, reparación y/o rehabilitación de instalaciones y estructuras diversas para la seguridad ciudadana. Adquisición, instalación, activación y/o sustitución de vehículos de patrullaje, equipos de comunicación y otro equipamiento operativo para labores de seguridad ciudadana.
DESARROLLO URBANO	Espacios Públicos	Construcción, ampliación, reparación y/o recuperación de parques (verdes o infantiles), plazas, bulevares, jardines y caminerías.
	Vialidad y Transporte	Pavimentación, repavimentación y/o rehabilitación (asfalto o concreto) vial.
	Urbano	Construcción y/o reparación de drenajes, aceras y brocales. Demarcación y señalización vial. Instalación de semáforos y/o reductores de velocidad. Instalación de paradas de transporte público.
	Servicios Básicos y Saneamiento.	Construcción, sustitución y/o reparación de cloacas y sus redes de servicio (aguas servidas). Construcción, sustitución y/o reparación de acueductos y sus redes de servicio (aguas potables). Canalización, rehabilitación y/o mantenimiento de cursos de agua. Rehabilitación y mantenimiento de alumbrado público.

Nota. Elaboración Propia

4.2.4. Criterios de Distribución y Asignación de Recursos

Todo proceso de presupuestación implica la toma de decisiones sobre la asignación de recursos escasos entre múltiples necesidades y demandas. La definición de reglas claras que guíen esta toma de decisiones en el proceso de PP es fundamental para generar confianza y credibilidad en la experiencia.

En este sentido, en vista de que se trata de una experiencia que está en su fase inicial y que tiene un antecedente fallido, se considera necesario definir unos

criterios para la distribución y asignación de recursos que, aunque puedan considerarse mínimos, sean objetivos, precisos y viables tanto a nivel político como financiero.

En cuanto a la asignación de recursos al PP sobre el monto total del presupuesto, se establece con carácter indicativo una porción fija del diez por ciento (10%) del Presupuesto de Inversión Anual. En términos nominales, para el año 2014, esta porción equivale a 22.202.187 bolívares, lo que representa el 14,4% de los recursos asignados específicamente a obras y un 3,4% del presupuesto total.

Esta asignación porcentual tiene un carácter referencial ya que si bien no implica una meta obligatoria, constituye la proporción a la cual debe tender la formulación presupuestaria. Esto, además, permite una mayor flexibilidad en la jerarquización de demandas y proyectos, lo que garantiza una adecuación anual al propio proceso de diagnóstico participativo y a la marcha de los proyectos generales de inversión del Municipio, diseñados por la propia Alcaldía.

Por otro lado, en este diseño no se definen criterios de distribución de recursos entre Ámbitos Territoriales en razón de que éstos no tienen el soporte jurídico ni la relevancia política, social y territorial como para considerarse unidades homogéneas adecuadas para la planificación de la inversión municipal. En ese sentido, su utilidad es fundamentalmente funcional para efectos de organización del proceso de PP.

En función de esto, las demandas y propuestas presentadas por las comunidades organizadas, independientemente de su pertenencia a los Ámbitos Territoriales, son evaluadas y jerarquizadas en conjunto, determinando las necesidades que requieren una inversión más prioritaria en todo el Municipio.

Esta ausencia de criterios de distribución territorial refuerza la relevancia de los criterios para la evaluación de las propuestas y la asignación de recursos de inversión. Para atender esta necesidad, se define un Instrumento o Matriz Multicriterio para la Evaluación de las Propuestas de Inversión (Anexo D), cuya aplicación es atribución de la Comisión Municipal del Presupuesto Participativo.

Esta Matriz incluye dos secciones. En la primera se realiza la valoración de las propuestas de inversión de acuerdo a:

- La **factibilidad técnica**: en el sentido de que la inversión se puede realizar con la capacidad y tecnología disponibles y atiende efectivamente la necesidad planteada.
- La **validez jurídica**: que implica que la inversión se enmarca en las competencias municipales, no viola ninguna norma jurídica y su ejecución no conlleva dificultades u obstáculos previsibles desde el punto de vista legal.
- La **viabilidad económica**: implica que la incidencia presupuestaria es soportable y los requerimientos materiales pueden ser cubiertos.

Cada una de estas tres variables es evaluada en términos absolutos y relativos. En la calificación absoluta, se establece si la propuesta de inversión cumple cada una de estas condiciones. En el caso de que no cumpla al menos una de ellas, la propuesta es automáticamente descartada. Por el contrario, si la propuesta rellena estas condiciones, se califica cuantitativamente el nivel de presencia de cada una en una escala del 1 al 5, en la cual 1 es “Muy Baja”, 2 es “Baja”, 3 es “Regular”, 4 es “Alta” y 5 es “Muy Alta”.

La segunda sección de la Matriz consiste en la evaluación de tres criterios, divididos cada uno en dos variables:

1. **Población:** es el criterio demográfico e incorpora como variables:
 - 1.1. **Número de habitantes del sector:** la población estimada del sector específico en el que se realizará la inversión.
 - 1.2. **Número de beneficiarios directos de la inversión:** la población estimada que directamente se beneficiará de la inversión.

2. **Necesidades Básicas Insatisfechas:** es un criterio de evaluación social que contiene como variables específicas:
 - 2.1. **Nivel de pobreza del sector:** la población estimada del sector que no cumple con el nivel mínimo de Necesidades Básicas Satisfechas.
 - 2.2. **Nivel de déficit de servicios básicos en el sector:** la población estimada del sector que no cuenta con acceso adecuado a servicios básicos en su vivienda.

3. **Impacto en el Desarrollo Municipal:** constituye un criterio político general que integra también dos variables:
 - 3.1. **Correspondencia con los proyectos generales de inversión municipal:** grado de compatibilidad entre esta inversión específica y la planificación municipal de la inversión general.
 - 3.2. **Vinculación con la estrategia de gestión del alcalde:** grado de compatibilidad entre la inversión específica y la visión, objetivos, orientaciones y prioridades de gestión del alcalde.

Cada una de estas variables es valorada con la misma escala numérica del 1 al 5 definida previamente. La calificación final de cada propuesta de inversión surge de la suma de la puntuación de esta sección junto a la puntuación de la sección previa, variando entre 9 –puntuación mínima- y 45 –puntuación máxima-.

4.2.5. Mecanismos de Comunicación e Información

- **Estrategia Comunicacional**

El PP debe contar con una imagen institucional acorde a la política comunicacional general de la Alcaldía de Mariño. Esto permite otorgarle coherencia y sentido al proceso de PP en el marco general de la gestión municipal, garantizando una más efectiva penetración en la opinión pública.

En términos generales, esta estrategia comunicacional incluye tres componentes principales:

- **El eslogan:** representativo de la vocación participativa y social del proceso y alineado con la visión política del alcalde y su filosofía de gestión. Desde su reelección en 2013, el lema bandera de la gestión ha sido “**PORLAMAR ES NUEVA ESPARTA**”, por lo cual se establece para el proceso específico de PP el eslogan “**PORLAMAR ES PARTICIPACIÓN SOCIAL**”, el cual no solo guarda coherencia semántica sino que transmite de manera sencilla y precisa la noción normativa del proceso.
- **El emblema:** utilizando los mismos colores de la marca institucional de la Alcaldía, se construye una imagen visual que intenta reflejar pluralidad, inclusión y trabajo colectivo a través de la presencia de varias y diferentes figuras humanas que convergen en torno a un mismo punto.



Figura 9. Emblema del Presupuesto Participativo. Fuente: Márquez, 2014

- **La campaña:** se trata de incorporar al PP en la estrategia general de comunicación institucional de la Alcaldía, utilizando las múltiples plataformas presenciales, de medios tradicionales y espacios virtuales con las que cuenta para hacer llegar los mensajes a la opinión pública. En ese sentido, es fundamental reforzar la presencia en el discurso político del alcalde de la categoría de la participación ciudadana y, particularmente, del PP, planteándolo como instrumento central de su gestión municipal, cercana a la población y centrada en la atención de sus necesidades.

Esta elevación del PP en el discurso institucional debe concretarse en una campaña comunicacional integral sobre el proceso cuyos detalles deben ser diseñados por la Dirección de Prensa y Relaciones Interinstitucionales y definidos por la Comisión Municipal del PP como parte de su función de planificación.

- **Mecanismos Informativos**

El PP demanda una adecuada, efectiva y ágil gestión de la información, la cual está presente en todas las fases y etapas del proceso. La efectividad en la provisión de información es una precondition clave del éxito de estos procesos.

En función de esto, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, con la asistencia de la Dirección de Prensa y Relaciones Interinstitucionales y de la Dirección de Proyectos Especiales, y atendiendo a las directrices comunicacionales definidas en la sección anterior, asume como parte de sus funciones operativas la tarea de diseñar, producir y divulgar información básica sencilla y precisa sobre las características del proceso y su desarrollo.

La difusión efectiva de esta información demanda la utilización combinada de los distintos canales a disposición de la Alcaldía, particularmente:

- **Folletos e instructivos impresos:** se requiere un mínimo de material físico que contenga las instrucciones e indicaciones del proceso. En particular, se trata de trípticos con información general; planillas; y guías generales a ser utilizadas en el proceso operativo de diagnóstico participativo. Este material va dirigido fundamentalmente a las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales participantes.
- **Micros informativos y notas de prensa:** se debe elaborar de manera constante, durante todas las fases y etapas del proceso, material escrito, auditivo y audiovisual que será divulgado a través de los medios informativos propios y medios de comunicación social. Esta información va dirigida fundamentalmente a la opinión pública del municipio Mariño.
- **Publicaciones y actividad en redes sociales:** debe diseñarse un material específico, sencillo y amigable, para ser divulgado a través de las distintas redes sociales en las que participa la Alcaldía, especialmente Twitter y Facebook. En esta categoría se incluye la información general sobre el proceso, las convocatorias y sus resultados. No se considera necesario crear cuentas específicas para el proceso; por el contrario, es más recomendable mantener la unidad y coherencia de los mensajes

utilizando los usuarios oficiales de la Alcaldía. Estos medios tienen además la ventaja de que permiten una mayor interacción y pueden llegar a un público más amplio que tenga interés en el proceso aunque no habite en el Municipio.

- **Contacto directo:** todos estos mecanismos impersonales serían ineficaces si no se realiza una campaña de contacto y comunicación directa en los distintos sectores del Municipio, dirigida especialmente hacia los voceros y dirigentes de organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, así como a la población en general. Este contacto directo incluye, además de las reuniones y visitas del personal de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, la entrega de volantes y la colocación de carteles para las convocatorias en lugares seleccionados estratégicamente por su concurrencia cotidiana.

4.2.6. Instancias de Capacitación y Rendición de Cuentas

- **Instancias de Capacitación**

El PP es, por su naturaleza, un proceso de carácter pedagógico en el que se ponen en práctica habilidades y competencias democráticas y de trabajo cooperativo. La formación es un componente transversal de todo el proceso, constituido en un espacio de aprendizaje social tanto para las autoridades y funcionarios municipales como para los ciudadanos participantes.

Con el objeto de reforzar y consolidar estas dinámicas, se establecen actividades específicas de capacitación que garanticen tanto la adecuada comprensión del proceso y sus reglas por los distintos actores participantes como el efectivo desarrollo de los conocimientos y habilidades consustanciales. En el caso del municipio Mariño, se instituyen dos actividades formativas centrales:

- En la fase preparatoria, se realizan los **Talleres de Inducción por Unidades Territoriales**, dirigidos a los voceros y representantes de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales. La facilitación es ofrecida conjuntamente por personal de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales y de la Dirección de Proyectos Especiales. En estos Talleres se realizan presentaciones generales sobre el PP, sus bases legales y conceptuales, sus objetivos, sus reglas y su proceso metodológico. Del mismo modo, se incluyen los instrumentos técnicos a ser utilizados por los participantes, detallando a nivel teórico y luego práctico la forma en la que deben ser llenados.

El cierre de estos Talleres se realiza a través de la entrega formal de los instrumentos –planillas y guías- a ser utilizadas por las organizaciones en su proceso de diagnóstico participativo, durante el cual continuarán contando con el apoyo y asistencia técnica del personal de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales.

- En la fase de control y evaluación, se realizan los **Talleres de Contraloría Social**, consistentes en jornadas formativas facilitadas por personal de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, dirigidas específicamente a los delegados en la función de contraloría social de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales cuyas propuestas de inversión han sido incorporadas al Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

Estos Talleres contienen una explicación detallada de sus responsabilidades y funciones en el seguimiento, control y evaluación de la ejecución de los proyectos, determinando los medios e instrumentos que tienen a su alcance para el ejercicio de dichas competencias.

▪ **Instancias de Rendición de Cuentas**

La rendición de cuentas es un componente central en el éxito del PP, determinante en la generación de confianza y legitimidad en el proceso. En ese sentido, se establece la obligación precisa de difundir de manera abierta los resultados del proceso, precisando las propuestas de inversión que han sido incorporadas al Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal de acuerdo a las calificaciones obtenidas en su evaluación mediante la Matriz Multicriterio.

Del mismo modo, se incorporan mecanismos de comunicación directa de los resultados con los voceros de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, a quienes debe informárseles de las razones de la inclusión o exclusión de sus propuestas de inversión específicas. Estos voceros serán medios de transmisión del proceso de rendición de cuentas, debiendo ellos mismos informar a sus respectivas comunidades de los resultados del proceso y sus razones.

4.3. ESTRUCTURA OPERATIVA DEL PP

4.3.1. Recursos para el Funcionamiento Operativo

La organización del PP exige la inversión de recursos tanto financieros como humanos. En lo relativo a los recursos financieros, deben cubrirse los costos materiales de organización, transporte, logística, convocatoria, capacitación y divulgación de información. Estos gastos son asumidos por la Dirección General a cargo de su presupuesto general para labores de coordinación.

En cuanto al personal operativo, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales aporta el equipo principal para la convocatoria, capacitación,

seguimiento y sistematización de resultados. Personal técnico de la Dirección de Proyectos Especiales también contribuye en labores de asistencia técnica y capacitación, mientras que la Dirección de Prensa y Relaciones Interinstitucionales colabora en las funciones de comunicación e información.

4.3.2. Instrumento o Planilla para la Presentación de Propuestas de Inversión

Otro aspecto operativo de relevancia crucial tiene que ver con el Instrumento o Planilla para la Presentación de Propuestas de Inversión, el cual tiene como propósito garantizar la recolección uniforme de información clave sobre las distintas necesidades y demandas de las comunidades organizadas. Este instrumento es entregado junto a un instructivo de llenado y está compuesto por varias secciones, en las que los voceros o representantes deben vaciar la información general sobre la organización que participa, las propuestas de inversión que realiza y los ciudadanos que participaron en su selección. En ese sentido, la estructura del instrumento está compuesta por cinco secciones (Anexo E):

- **Identificación de la Organización:** Incluye el nombre de la organización; el tipo según un listado indicativo proporcionado; la ubicación o sector en el que funciona; el Ámbito Territorial al que pertenece según el listado de la Distribución Territorial; y los dos (2) o tres (3) voceros responsables de las propuestas, con sus respectivos datos de contacto. Estos voceros serán definidos por la propia organización, preferiblemente a través de elección en su respectiva asamblea.
- **Visión de la Comunidad:** es un espacio abierto para que los participantes realicen una caracterización general de los problemas principales que enfrenta la comunidad y los beneficios que aspira lograr.

Se trata de una sección para la articulación de una perspectiva general del territorio.

- **Propuestas:** se trata de la identificación de las características principales de una (1) o dos (2) propuestas de inversión que los participantes desean sean incorporadas en el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal. Estas propuestas deben ordenarse en orden de jerarquía o prioridad.

Los datos detallados deben ser: el nombre o denominación del proyecto; su ubicación geográfica exacta; el Ámbito de Inversión al que corresponde según lista proporcionada; una breve descripción del problema que motiva la propuesta y/o del objetivo que se desea alcanzar con su ejecución; una estimación de la población que se beneficia directa e indirectamente con la propuesta; y la determinación de si la misma ha sido presentada previamente a la Alcaldía o a otro organismo oficial.

- **Contraloría Social:** se identifican a uno (1) o dos (2) responsables de la comunidad, con sus respectivos datos de contacto, que se encargarán de realizar la contraloría social en caso de que alguna de las propuestas sea incorporada al Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal. Estos voceros serán definidos por la propia organización, preferiblemente a través de la elección en su respectiva asamblea, pudiendo o no coincidir con los responsables de la propuesta identificados previamente. La condición esencial es que sean ciudadanos con voluntad y disposición de tiempo para realizar el Taller de Contraloría Social respectivo y cumplir con las tareas de supervisión y monitoreo del avance de la obra.
- **Acta de la Asamblea:** se debe adjuntar obligatoriamente a la planilla un Acta de la Asamblea en la que se discutieron y aprobaron las propuestas de inversión plasmadas. Esta Acta debe contener: fecha y lugar de

realización; asunto tratado; decisiones adoptadas en forma de propuestas de inversión elegidas; y listado de asistentes, con sus nombres y apellidos, número de cédula de identidad y firmas.

4.3.3. Cronograma

El adecuado desarrollo del proceso de PP exige una programación realista, para lo cual es esencial que la Comisión Municipal del Presupuesto Participativo diseñe un cronograma general factible, flexible y revisable (ver Anexo F). Este cronograma tiene como principal referente las fases y etapas del Ciclo Anual correspondiente.

4.4. ESTRUCTURA PROCEDIMENTAL DEL PP

4.4.1. Ciclo Anual del PP

La norma jurídica define tres fases de obligatoria observancia en el desarrollo del PP, aunque sin negar la posibilidad de establecer otras fases, previas o posteriores, y sin dar mayores detalles sobre la organización específica de cada fase.

Siguiendo estas indicaciones, el proceso de PP en el municipio Mariño se organiza cronológicamente en un ciclo anual compuesto por cinco (5) fases y veinticuatro (24) etapas, descritas a continuación:

1. FASE PREPARATORIA:

En esta primera fase, se planifican y organizan todas las actividades necesarias para el efectivo desarrollo del proceso, estableciendo el marco organizativo, institucional, operativo y metodológico que orientará el diagnóstico participativo. Contiene las siguientes etapas:

1.1. Instalación de la Comisión Municipal del Presupuesto

Participativo: el alcalde, en ejercicio de sus competencias legales como Jefe de la Administración Municipal, crea, convoca e instala la Comisión, estableciendo su composición, mandato, objetivos y normas generales de funcionamiento, de acuerdo a lo señalado previamente. A estos efectos, no se considera necesario la emisión de un decreto, pudiendo constituirse como comisión de trabajo *ad hoc* que cumplirá funciones delegadas por el alcalde.

1.2. Elaboración, Discusión y Aprobación del Cronograma y la Metodología del Diagnóstico Participativo:

la Comisión, con el apoyo técnico directo de la Dirección de Proyectos Especiales, concentrará sus primeras sesiones de trabajo en la discusión y aprobación del Cronograma, la Guía Metodológica, el Instrumento o Planilla y el respectivo Instructivo, definiendo así los principales componentes de la planificación y programación del proceso de PP.

Estos documentos serán propuestos y descritos por la Dirección de Proyectos Especiales de acuerdo a lo contenido en este diseño metodológico; serán revisados por los miembros de la Comisión, quienes podrán realizar sugerencias y correcciones; y, agotada esta etapa, serán adoptados y formalizados.

1.3. Diseño y Elaboración de Campaña Comunicacional y Material Informativo:

la Comisión encargará a la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, en trabajo conjunto con la Dirección de Proyectos Especiales y la Dirección de Prensa y Relaciones Interinstitucionales, el diseño y la preparación del material físico y digital que será utilizado para:

- Dar difusión general del proceso a la opinión pública, adecuando el contenido y formato para su publicación por medios presenciales, tradicionales y virtuales;
- Realizar las convocatorias, de acuerdo al Cronograma elaborado previamente.
- Distribuir la Guía Metodológica, la Planilla y el Instructivo.

Los bocetos y formatos de este material serán presentados posteriormente ante la Comisión para su revisión y ratificación. En ese caso, se procederá a su impresión y/o publicación siguiendo los procedimientos que correspondan.

1.4. Preparación de Actividad y Material Inductivo: paralelamente, la Comisión encargará a la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales y a la Dirección de Proyectos Especiales, la planificación, diseño, organización y preparación de los Talleres de Inducción por Ámbitos Territoriales, lo que incluirá tanto la coordinación de la facilitación como la preparación del material formativo a ser utilizado en la presentación.

1.5. Convocatoria de los Talleres de Inducción por Ámbitos Territoriales: basado en el Cronograma elaborado, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales procederá a realizar en cada Ámbito Territorial la convocatoria de los Talleres de Inducción.

Esta convocatoria se realizará a través del contacto y la comunicación directa con los voceros y representantes de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, utilizando para estos efectos el registro de los Consejos Comunales con el que cuenta la Dirección, así como la información recabada informalmente sobre las organizaciones vecinales y los registros de organizaciones sectoriales que existen en el Instituto de Deportes –para las deportivas-, la División de Educación, Cultura y Bienestar Social –para las culturales-, la Fundación Social Santiago Mariño –para las dedicadas al tema social-, la División de Servicios

Públicos –para las ambientales-, y el Instituto de Policía Municipal PoliMariño – para los protectores vecinales-. Estos registros serán solicitados directamente por la Comisión y proporcionados a la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, al menos hasta que se organice un registro único de las organizaciones sociales del municipio Mariño.

1.6. Ejecución de los Talleres de Inducción por Ámbitos Territoriales:

los siete Talleres serán facilitados conjuntamente por personal de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales y de la Dirección de Proyectos Especiales. Su público estará constituido por los voceros y representantes de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales del municipio Mariño, divididos de acuerdo a los Ámbitos Territoriales señalados.

Se realizarán en el Salón de la Academia del Centro de Formación Policial (CEFOPOL), ubicado en la sede de la Alcaldía de Mariño, por contar con las condiciones físicas y de acceso más propicias, en horarios que no coliden con las actividades docentes regulares de la institución. Para facilitar la asistencia de los voceros y representantes, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales podrá solicitar la asistencia de la Dirección General para lograr su traslado desde sus zonas de residencia hasta el lugar del Taller.

En el Taller, de una duración no mayor a dos horas académicas²⁹ se realizará una presentación tanto teórica como práctica del PP, haciendo especial énfasis en el llenado de la Planilla como instrumento de recolección de las propuestas de inversión. Del mismo modo, se describirán las reglas que regirán la selección de las propuestas a ser incorporadas en el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, y se abrirá una etapa de aclaratorias y discusiones.

1.7. Entrega de Planillas para la Presentación de Propuestas de Inversión: al final de cada Taller, se realizará la entrega formal de las

²⁹ La hora académica tiene 45 minutos de duración.

Planillas que serán discutidas y llenadas por las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales del Municipio en sus respectivas asambleas.

Los representantes de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales serán los responsables de entregar una (1) Planilla con su respectivo Instructivo a los voceros o representantes de cada organización presente en el Taller. Esta Planilla estará firmada, sellada y numerada por el Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, por lo cual no podrá ser intercambiada por otra. En ese sentido, el vocero o representante que reciba la Planilla firmará en un listado de recibido y será instruido a fotocopiar la Planilla para su llenado como borrador, dejando la original para hacer la transcripción final una vez todos los datos estén acordados y corroborados.

2. FASE DE DIAGNÓSTICO: se trata de la fase más relevante del proceso de PP, en la cual se realizan las consultas y se recogen las necesidades y demandas de la comunidad organizada. Contiene las siguientes etapas:

2.1. Presentación por parte del Alcalde de la Metodología y el Cronograma ante la Plenaria del Consejo Local de Planificación Pública: el alcalde, en ejercicio de su responsabilidad legal y en su carácter de Presidente, convocará una sesión de la Plenaria del CLPP con el objeto de presentar y exponer ante esta instancia el Cronograma y la Guía Metodológica que se utilizarán en el diagnóstico participativo. Estos documentos han sido previamente discutidos y aprobados en la Comisión Municipal del PP en la que participan tres consejeros además del Alcalde.

2.2. Convocatoria y Realización de las Asambleas de Organizaciones Comunitarias, Vecinales y Sectoriales: cada organización comunitaria, vecinal o sectorial, una vez recibida la inducción y

estando en posesión de la Planilla, procederá a convocar una Asamblea de Ciudadanos o de Miembros, según sea el caso, para discutir y jerarquizar las prioridades y necesidades y vaciarlas en forma de propuestas de inversión.

Estas Asambleas podrán realizarse durante un período específico y su número dependerá de la cantidad de organizaciones asistentes al Taller de Inducción. Para efectos de su convocatoria, organización y ejecución, las organizaciones contarán con el apoyo y acompañamiento de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, la cual, sin embargo, respetará la autonomía organizativa y funcional de las mismas. En ese sentido, no existirá una modalidad específica de Asamblea ni una cantidad mínima de asistentes firmantes para considerarla válida, aunque, evidentemente, la magnitud de la asistencia será considerada un factor de legitimidad de las propuestas de inversión.

Los voceros y representantes de las organizaciones estarán obligados a comunicar con antelación la fecha y lugar de la Asamblea al personal de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales. Sin embargo, la presencia de estos funcionarios en las Asambleas estará sujeta a la solicitud de las respectivas organizaciones y a la disponibilidad física del personal. En los casos en que se materialice esta presencia, será no vinculante y se limitará a aclarar dudas, advertir de errores y orientar.

2.3. Convocatoria de las Asambleas Territoriales del Presupuesto

Participativo: una vez cumplido el plazo para la realización de las Asambleas a nivel de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales realizará un balance de esta etapa, elaborando un listado simple por Ámbito Territorial de las organizaciones que presentaron ante esta oficina una copia de la Planilla efectivamente llenada y acompañada con la respectiva Acta de la Asamblea. Las organizaciones que no

hayan presentado hasta la fecha límite esta documentación no podrán continuar participando en el proceso.

Este informe será presentado ante la Comisión Municipal del PP como paso previo a la autorización de la convocatoria de las Asambleas Territoriales de acuerdo con el Cronograma ya antes definido. Luego de autorizada, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales procederá a comunicarse directamente con los voceros o representantes responsables de las propuestas de inversión, cuyos datos deben figurar en las Planillas, para informarles con suficiente antelación el lugar, fecha y hora de la Asamblea Territorial que corresponde a su Ámbito Territorial. Paralelamente a esta convocatoria personal de los voceros y representantes, se procederá a realizar una convocatoria abierta y pública, utilizando tanto medios de comunicación tradicionales y redes sociales como difusión de material físico directamente en las comunidades.

2.4. Realización de las Asambleas Territoriales del Presupuesto

Participativo: de acuerdo al Cronograma previamente establecido, se procederá a realizar en cada Ámbito la Asamblea Territorial respectiva. Se utilizará como lugar de reunión un espacio público abierto y de fácil acceso, preferiblemente canchas deportivas, que serán previamente acondicionadas para la realización de la Asamblea. A estas Asambleas asistirán el alcalde y los miembros de la Comisión Municipal del PP.

En términos generales, el desarrollo de las Asambleas seguirá la siguiente agenda:

- **Apertura:** el alcalde abrirá la Asamblea con un discurso político en el que incluirá una presentación general del proceso de PP, destacando su relevancia como medio para recoger las demandas y necesidades sociales e invertir los recursos municipales en la atención de los problemas considerados más prioritarios por las comunidades. El Director

General también ofrecerá algunas palabras en función de este mismo propósito.

- **Desarrollo:** acto seguido, el Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales explicará las reglas para la ronda de intervenciones de los voceros o representantes de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales. Estas reglas incluirán principalmente:
 - La restricción del derecho de palabra a un vocero o representante de cada organización que haya cumplido en tiempo y forma con las etapas previas. Este vocero o representante deberá estar incluido entre los responsables de las propuestas identificados en la Planilla.
 - El contenido de las intervenciones deberá ceñirse al objeto de la Asamblea, centrándose en explicar los detalles de los problemas y propuestas de inversión descritos en la Planilla.
 - La duración máxima de ocho (8) minutos por cada intervención, flexibles dependiendo de la cantidad de organizaciones presentes en la Asamblea.

El Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales fungirá de moderador de la Asamblea, concediendo el derecho de palabra y controlando el contenido y duración de las participaciones, mientras que, por su parte, la Secretaria del CLPP, en trabajo conjunto con el personal de la Dirección de Apoyo Técnico, realizará las funciones de relatoría.

Al finalizar cada intervención, el vocero o representante se acercará a la relatoría para hacer entrega formal de la Planilla original acompañada de su respectiva Acta de Asamblea, llevando adicionalmente una copia que le será firmada y sellada como recibida y que conservará para sus registros.

Una vez concluidas todas las intervenciones, se abrirá una fase de comentarios, observaciones y respuestas por parte de los Directores presentes, quienes podrán tomar la palabra discrecionalmente, siendo controlados en sus intervenciones por el Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales. Esto podrá dar lugar a intercambios directos con los voceros y representantes implicados, todo lo cual será seguido por el respectivo moderador.

Paralelamente, mientras se desarrolla la Asamblea, funcionarios de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales harán circular un listado de asistencia entre todos los presentes.

- **Cierre:** al finalizar la reunión, el alcalde dará unas breves palabras en las que reiterará el compromiso de hacer un esfuerzo presupuestario para atender la mayor cantidad de demandas posibles.

La Secretaria del CLPP con el apoyo del personal de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales levantará un Acta de la Asamblea Territorial que acompañará del registro de asistentes y de las Planillas entregadas. Toda esta documentación será incorporada a un archivo del respectivo Ámbito Territorial y luego servirá de insumo de primer orden para la elaboración del respectivo Informe del Diagnóstico Participativo.

2.5. Sistematización de Planillas: concluida la ronda de Asambleas Territoriales, la Secretaria del CLPP y los funcionarios de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales procederán a reunir, organizar y sistematizar las Planillas recogidas en las distintas Asambleas. La información sobre las propuestas de inversión planteadas será revisada y vaciada en un nuevo documento consolidado, lo que facilitará su evaluación y calificación posterior. Cualquier discordancia o problema detectado será resuelto contactando directamente a los voceros o representantes de la organización respectiva.

2.6. Visitas y Contactos Directos: luego de esta sistematización inicial, se convocará a sesión de la Comisión Municipal del PP con el objeto de revisar las propuestas de inversión consolidadas y definir aquellas que, por sus características, por déficit de información sobre ellas o por cualquier otra razón considerada válida, requieran visitas directas al sitio del problema. Estas visitas serán planificadas y programadas

en la Comisión, estipulando las Direcciones que participarán según los casos. Para realizar estas visitas, la Comisión fijará un plazo y asignará a la Dirección General la labor de coordinarlas y hacer seguimiento de su cumplimiento. De este modo, podrá verificarse en los casos que se considere necesario la naturaleza, dimensiones y alcance de los problemas.

- 2.7. Elaboración del Informe Final de Diagnóstico Participativo:** tras concluir el plazo para las visitas, la Dirección de Apoyo a los Consejos Comunales, en trabajo conjunto con la Dirección General, la Dirección de Proyectos Especiales, la Dirección de Planificación y Presupuesto y la Dirección de Infraestructura, procederá a elaborar una primera versión del Informe Final del Diagnóstico Participativo. En este Informe, las propuestas de inversión sistematizadas y consolidadas serán evaluadas utilizando la Matriz Multicriterio, generando una puntuación sobre cada propuesta.

En este Informe también se incluirá un registro del desarrollo de las Asambleas Territoriales. Por su parte, la Dirección de Infraestructura aportará una determinación de los costos generales de las propuestas, fijando unas estimaciones aproximadas del monto requerido por cada obra implicada en las propuestas de inversión.

- 3. FASE DE FORMULACIÓN:** en esta fase se procede a realizar la priorización de las propuestas de inversión y definir su incorporación en el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal. Incluye las siguientes etapas:
- 3.1. Presentación, Discusión y Aprobación del Informe Final de Diagnóstico Participativo:** el Informe Final en su versión inicial será distribuido en la Comisión Municipal del PP, sometiéndose a discusión y análisis en una sesión convocada con ese fin. En esta instancia será revisado el orden de prioridades según las calificaciones planteadas

en el Informe, introduciendo los ajustes que se consideren necesarios y estableciendo la ponderación definitiva de las distintas propuestas de inversión.

- 3.2. Elaboración del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal:** el Informe Final del Diagnóstico Participativo revisado y aprobado en la Comisión Municipal del PP será entregado al Director General, quien, en sesiones de trabajo con la Dirección de Planificación y Presupuesto y la Dirección de Infraestructura, bajo la supervisión y en consulta directa con el alcalde, diseñará y formulará la primera versión del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

Esta primera versión surgirá de la conciliación entre los resultados contenidos en el Informe Final del Diagnóstico Participativo, los planes generales de inversión de la Alcaldía y los requerimientos presentados por los órganos y entes municipales. En ese sentido, se procurará que las propuestas de inversión que provengan del Diagnóstico Participativo representen al menos el 10% del monto total de la inversión. El alcalde revisará y aprobará su contenido.

Estos documentos serán remitidos nuevamente a la Comisión Municipal del PP, para su revisión, discusión y visto bueno final. En esta instancia se realizará una primera coordinación para su aprobación en el CLPP, a través de los voceros comunitarios que tienen membresía en ambas instancias.

- 3.3. Presentación por parte del Alcalde del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal ante el Consejo Local de Planificación Pública:** de acuerdo al mandato legal, el alcalde, en su condición de Presidente del CLPP, procederá a convocar una sesión de la Plenaria con el objeto de presentar y exponer las líneas generales del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

- 4. FASE DE APROBACIÓN:** en esta fase del proceso se realiza la discusión y aprobación formal de los instrumentos de planificación y presupuestación municipal que recogen los resultados del proceso de Diagnóstico Participativo. Incluye como etapas:
- 4.1. Discusión y Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal por el CLPP:** una vez presentados y expuestos por el alcalde, la Plenaria del CLPP, siguiendo sus procedimientos regulares, procederá a discutir y aprobar el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.
 - 4.2. Elaboración del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos:** una vez aprobados ambos documentos en la Plenaria del CLPP, el alcalde, en coordinación con los responsables de la Dirección General, de la Dirección de Planificación y Presupuesto y de la Dirección de Infraestructura, instruirá la elaboración del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos, en el cual se insertará el Presupuesto de Inversión Municipal en el marco del conjunto de ingresos estimados y gastos previstos para el ejercicio económico-financiero siguiente. En esta etapa no podrá modificarse el contenido del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.
 - 4.3. Presentación, Discusión y Aprobación de la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos:** dentro del plazo legal fijado, el alcalde presentará ante el Concejo Municipal el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, el cual será sometido a revisión, discusión y votación en la Cámara Municipal siguiendo los procedimientos legislativos internos y dentro de los plazos legales fijados. Una vez sancionada, la Ordenanza será promulgada por el alcalde siguiendo el proceso legal y administrativo rutinario.

5. FASE DE EJECUCIÓN Y CONTROL: incluye la ejecución efectiva de las obras estipuladas en las propuestas de inversión, y sus respectivos procesos de control y seguimiento. Sus etapas son:

5.1. Difusión de Resultados del Proceso de PP: una vez promulgada la Ordenanza de Presupuesto e iniciado el año fiscal, la Dirección General elaborará un registro de las propuestas de inversión recogidas en el Diagnóstico Participativo que han sido aprobadas e incorporadas en el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal para efectos de su publicación tanto en el sitio web de la Alcaldía como en material físico, en lugares visibles, en la sede de la Alcaldía. De esta difusión limitada se encargará la propia Dirección General.

Por su parte, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, junto a la Secretaría del CLPP, será la entidad encargada de contactar directamente a los responsables de las propuestas de inversión por parte de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, para informarles acerca de la decisión adoptada con respecto a sus propuestas, explicándoles personalmente las razones de su inclusión o exclusión, según el caso. Del mismo modo, esta Dirección será la entidad encargada de recibir y solventar las consultas que formulen voceros o representantes de la comunidad organizada que asistan a la Alcaldía para investigar sobre el estatus de sus propuestas o con otros requerimientos sobre el propio proceso de PP. Para esta tarea, la Dirección podrá adoptar los medios de contacto que considere convenientes, llevando un registro de las organizaciones contactadas.

5.2. Convocatoria y Coordinación con Voceros de Organizaciones: basado en el registro elaborado por la Dirección General, la Secretaría del CLPP y la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales se encargarán de convocar a los responsables -tanto de las

propuestas en general como de la función de contraloría social específicamente- de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales cuyas propuestas fueron incorporadas al Plan y Presupuesto de Inversión Municipal para que asistan a una reunión en la sede de la Alcaldía.

En esta reunión, el Director General, el Director de Infraestructura y el Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales les darán las indicaciones sobre los procedimientos y plazos que se cumplirán para la ejecución de las respectivas obras. En particular, se les informará del monto presupuestario aprobado y se les notificará de la realización del Taller de Contraloría Social, al cual deberán asistir específicamente los responsables de esta función identificados en la Planilla.

5.3. Preparación, Organización y Realización del Taller de Contraloría

Social: la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, con el apoyo de la Oficina de Atención al Ciudadano y de la Dirección de Proyectos Especiales, preparará y organizará el contenido del Taller de Contraloría Social, diseñando los materiales de inducción y programando la fecha y lugar de su realización. El Taller será impartido conjuntamente por personal de la Dirección de Apoyo Técnico y de Proyectos Especiales; incluirá los elementos teóricos y jurídicos de la Contraloría Social, así como detalles técnicos y administrativos de los procedimientos de ejecución y control de obras; y será realizado en el Salón de la Academia de CEFOPOL, en la sede de la Alcaldía de Mariño.

Los participantes serán instruidos para contactarse o acudir a la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales ante cualquier eventualidad o problema que quieran denunciar en el desarrollo de la respectiva obra. Del mismo modo, recibirán una acreditación informal por la realización del Taller que les servirá para presentarse ante los ingenieros y demás personal de la obra.

5.4. Realización del Proceso de Ejecución: siguiendo los procesos administrativos y legales de planificación, contratación, aprobación de recursos, entrega de informes de avance y seguimiento, etc., la Dirección de Infraestructura, en conjunto con la Sindicatura Municipal, dirigirá y supervisará la ejecución de las obras respectivas, manteniendo informado en el proceso al o a los responsables de Contraloría Social. Cualquier eventualidad, problema o retraso deberá ser comunicado directamente a este responsable, quien tendrá el deber de transmitir la información a la comunidad.

Al finalizar la obra, se entregará como “Obra del Presupuesto Participativo”, llevándose un registro de las mismas para fines de rendición de cuentas.

CAPÍTULO V. FACTIBILIDAD DEL DISEÑO METODOLÓGICO

5.1. CONDICIONES DE ÉXITO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El diseño metodológico explicitado en el capítulo IV atiende a las características específicas del municipio Mariño. En ese sentido, su formulación se sustenta tanto en la caracterización integral del Municipio desde la perspectiva jurídica, político-institucional, presupuestaria, participativa y territorial, como en el análisis de la experiencia fallida del año 2009.

Determinar la factibilidad de esta propuesta demanda considerarla desde la perspectiva de las condiciones que los autores consideran claves en el éxito de los procesos de PP. Estas condiciones previas constituyen las características o variables tanto del entorno como del diseño del proceso de PP cuya presencia es considerada imprescindible para su efectivo y satisfactorio desarrollo.

En lo relativo al contexto del proceso, en el capítulo III se identificó la presencia para el municipio Mariño tanto de la voluntad política del alcalde para fomentar la participación como de la disposición e interés por parte de la sociedad civil organizada para intervenir en la toma de decisiones municipales.

En el primer aspecto, distintos fenómenos y hechos pueden considerarse pruebas de la relevante disposición y poder del alcalde para desarrollar un proceso de PP sobre la gestión municipal:

- Debido al carácter presidencialista del sistema de gobierno municipal y al rol de opositor del alcalde Alfredo Díaz, éste cuenta con mayor margen de

maniobra, autonomía e incentivos para desarrollar instituciones participativas en su gestión.

- El alcalde Alfredo Díaz tiene interés político en fortalecer sus vínculos directos con los liderazgos comunitarios, así como una clara necesidad de posicionarse a sí mismo y a su partido como favorable a la participación ciudadana. Esto se refleja en un estilo discursivo y de gestión sustentado en la inclusión de todos los ciudadanos y la cercanía e identificación con sus problemas y necesidades. Parte de este esfuerzo es el desarrollo de una intensa interacción con las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, especialmente con los Consejos Comunales.
- El énfasis en la participación se refleja en el Programa de Gobierno 2014-2017 presentado por el alcalde al electorado en su candidatura a la reelección, en el cual se hace explícito el compromiso de desarrollar el PP como medio para que las comunidades definan las prioridades y obras que necesitan. Esta orientación se ha incluido en la propuesta de Plan de Desarrollo del Municipio Mariño 2014-2017, sujeta actualmente a revisión y discusión.
- La coalición política de la que forma parte el alcalde, la Mesa de la Unidad Democrática, ha fijado orientaciones nacionales para fortalecer la participación ciudadana en las gestiones municipales, desarrollando, entre otras acciones, los procesos de PP.
- Estas orientaciones han cristalizado en el Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM), el cual ofreció un Taller sobre Participación Ciudadana en mayo de 2014 en la Isla de Margarita a la cual asistieron funcionarios de la Alcaldía de Mariño, entre los que se incluye el autor. Del mismo modo, el alcalde se ofreció a ser anfitrión del Primer Encuentro de la Red de Participación Ciudadana Municipal

organizado por el PAGGM y realizado en Porlamar, entre el 7 y 8 de noviembre de 2014. A este encuentro asistieron representantes de más de 40 municipios gobernados por partidos de la MUD, siendo el PP un tema recurrente en las ponencias y discusiones.

- El alcalde tiene una larga trayectoria política en el Municipio, iniciada como líder juvenil en la década de 1980. Fue concejal durante 13 años y, como Presidente del Concejo, puso en práctica Cabildos Abiertos para fomentar la participación ciudadana. Tras su elección como alcalde, durante su primer año de mandato, instruyó la realización del PP, descontinuándose la experiencia por las fallas de su diseño metodológico.
- El fuerte liderazgo municipal del alcalde se refleja en las sólidas mayorías con las que cuenta en el Concejo Municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, así como por la exigua presencia institucional de las fuerzas políticas que le hacen oposición.

En lo referido a la organización social, la presencia de las organizaciones de la sociedad civil se refleja en la activa y diversa vida asociativa existente en el municipio Mariño, en la cual, si bien predomina la identidad territorial o temática de escala barrial o zonal, se evidencia la heterogeneidad de formas organizativas para la participación ciudadana. Si bien la tasa de Consejos Comunales sobre la población es relativamente baja, este hecho se compensa por la presencia de organizaciones vecinales no subsumidas por los CC, así como por organizaciones sectoriales, sobre todo deportivas y culturales.

En cuanto al interés de la sociedad civil en un proceso de PP, el antecedente del año 2009 refleja unos niveles de participación que pueden considerarse altos. Sin embargo, a pesar de esta dinámica reconocible de organización social, el predominio de formas de relacionamiento entre autoridades políticas y

representantes sociales sobre bases particularistas, clientelares o partidistas, vinculadas a la cultura política tradicional, representa un desafío al diseño metodológico del proceso de PP, el cual debe crear condiciones para una vinculación más transparente y equitativa entre el gobierno municipal y las expresiones de la sociedad organizada.

Esto remite directamente a las condiciones de éxito en el diseño del PP, entre las que se incluyen: la clara definición de las reglas del proceso, preferiblemente en conjunto con la ciudadanía; la voluntad de capacitar tanto a la población como a los funcionarios; la provisión de información clara, suficiente y oportuna a los ciudadanos; y la jerarquización por la población utilizando criterios técnicos.

En primer lugar, el diseño metodológico propuesto, a pesar de no incorporar una normativa jurídica o reglamentaria formal específica, incluye la definición de las reglas que rigen el proceso, especialmente en lo relativo al criterio de participación; las fases y etapas que deben cumplirse; las funciones y roles de cada actor; los criterios que rigen la evaluación y jerarquización de las propuestas de inversión; y las obligaciones de transparencia y acceso a la información que debe cumplir la Alcaldía. Si bien estas normas están predefinidas a nivel técnico para el primer ciclo anual y no cuentan con participación ciudadana en su confección, a partir de la constitución de la Comisión Municipal del PP, los voceros comunitarios que forman parte de la misma podrán participar con carácter vinculante en su revisión, discusión y eventual reformulación. Esto permitiría aportarle, así sea parcial e imperfectamente, mayor legitimidad a las reglas del proceso.

En segundo lugar, el diseño propuesto incluye instancias e incorpora dinámicas de capacitación en su desarrollo. En lo referido a los funcionarios, la constitución de la Comisión Municipal del PP, con participación de diversas autoridades del Municipio así como voceros comunitarios, representa en sí mismo un espacio de

intercambio y aprendizaje entre las distintas lógicas de la gestión municipal: política, técnico-financiera y social.

Por otro lado, se establecen a lo largo del proceso instancias específicas para la capacitación de los voceros o representantes de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales, siendo las más destacadas los Talleres de Inducción y de Contraloría Social. En el desarrollo de las Asambleas de las Organizaciones y de las Asambleas Territoriales también se promueven condiciones para la auto-organización y el manejo deliberativo de las diferencias, respectivamente.

El diseño metodológico propuesto establece mecanismos para la difusión de información clara a los participantes y, en general, a la opinión pública del Municipio. En ese sentido, se coloca el énfasis en distribuir información instructiva sobre el proceso de PP y las reglas que lo rigen. La información más general del proceso es distribuida a través de múltiples medios y canales, incluyendo medios tradicionales, virtuales y presenciales.

Sin embargo, la provisión directa de la información considerada de mayor interés y más específica suele estar limitada a los voceros, representantes y responsables de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales participantes, delegando buena parte de la responsabilidad sobre su difusión en ellos. Aunque se pautan orientaciones y acciones para mejorar la transparencia en la información presupuestaria, es reconocible que el avance en esta materia es parcial –únicamente sobre segmentos de inversión del presupuesto- y limitado –apertura dirigida exclusivamente a voceros y representantes-.

Finalmente, en lo relativo a la jerarquización de las demandas por la población utilizando criterios técnicos, el diseño subsana la principal falla reconocida en la

experiencia del año 2009 al incluir criterios objetivos claros y precisos para la evaluación y priorización de las propuestas de inversión.

Estos criterios combinan la lógica demográfica, social y política, además de una evaluación preliminar y estimada de los costos económicos, tratando de generar una valoración integral de cada propuesta de inversión. Sin embargo, en atención al carácter inicial del proceso, el diseño asigna estas tareas estratégicas al nivel técnico municipal. A pesar de ello, la discusión y valoración final del orden de prioridades es responsabilidad de la Comisión Municipal del PP, en la cual convergen representantes de la Alcaldía junto a voceros comunitarios, los cuales pueden aportar la perspectiva participativa a la definición del orden jerárquico.

De este conjunto de condiciones se concluye la existencia de un entorno y un diseño adecuado para el desarrollo del PP en el municipio Mariño, aunque con la presencia de limitaciones y tareas pendientes relacionadas con la inexperiencia en la práctica participativa, carencias del desarrollo institucional en materia de participación ciudadana y debilidades organizativas.

5.2. LIMITACIONES Y TAREAS PENDIENTES

La adopción del diseño metodológico para la implementación del PP en el municipio Mariño, a pesar de contar con condiciones previas favorables, se enfrenta también a limitaciones y restricciones provenientes tanto de la cultura política y el marco institucional predominante en el Municipio como de la estructura organizativa y el estilo de gestión de la Alcaldía.

En primer lugar, la inexperiencia socioinstitucional en procesos participativos se traduce en una limitante a la que debe atender el diseño metodológico, incidiendo en la adopción de una modalidad de PP de alcance consultivo y con

un relativamente fuerte control institucional del proceso. En ese sentido, está muy presente en el diseño la necesidad de darle viabilidad técnica y política al proceso, canalizando el impulso participativo en función de la generación de resultados que, aun siendo limitados, sean tangibles.

Del mismo modo, otro limitante contextual sobre el diseño del PP se relaciona con la presencia de actitudes y prácticas clientelares y particularistas en las relaciones entre los actores políticos y las organizaciones sociales. En ese sentido, el predominio casi exclusivo de identidades comunitarias; la generación de dinámicas competitivas entre organizaciones de la comunidad organizada; la adopción de prácticas de cooptación y manipulación política del proceso; o la debilidad de las prácticas de rendición de cuentas y control entre los voceros y representantes de las organizaciones y sus respectivas bases, son amenazas al efectivo desarrollo del proceso de PP que han intentado ser atendidas por el diseño metodológico, fijando reglas, mecanismos e instancias para prevenir y contrarrestar sus efectos.

Otro elemento que limita la adopción del diseño metodológico tiene que ver con la polarización política que ha permeado del campo de los partidos y organizaciones políticas al de las instancias sociales y comunitarias, y que puede, por esa vía, limitar la pluralidad de las comunidades incorporadas al proceso e incidir en la adopción de actitudes de obstaculización y entorpecimiento.

A nivel institucional, se ha señalado el relativamente bajo nivel de desarrollo de la política municipal de participación ciudadana en el municipio Mariño. Esto ha sido puesto en evidencia por el reciente estudio de González Marregot (2014, Noviembre), quien en un universo de 25 municipios, ubicó a Mariño en el puesto 19 en cuanto al nivel de desarrollo institucional del CLPP y en el puesto 23 en lo referido al nivel de desarrollo legislativo en materia de participación ciudadana.

Estos resultados se relacionan con la inexperiencia en procesos participativos municipales, señalada previamente; con la poca prioridad que se le ha asignado al tema de la participación en la agenda legislativa municipal; con la dispersión de las competencias de participación a nivel ejecutivo; y con el predominio de la figura del Consejo Comunal en la gestión municipal sobre participación.

Otro factor que restringe la aplicación del diseño metodológico en toda su extensión tiene que ver con la escasa existencia de prácticas de gestión transversal y el limitado desarrollo de mecanismos de coordinación intrainstitucional en la Alcaldía. Este fenómeno restringe las competencias para la coordinación y la cooperación que son cruciales para un efectivo desarrollo institucional del proceso de PP.

Finalmente, otra limitación proviene del dominio de una cultura administrativa opaca, poco receptiva a compartir información y dar mayor transparencia a los procesos y decisiones. El diseño metodológico aporta unos limitados pero reconocibles avances en materia de transparencia municipal, cuya materialización es crucial para la confianza y legitimidad del proceso.

En lo relativo a las tareas pendientes, el diseño metodológico propuesto demanda la realización de una serie de actividades cruciales para el efectivo desarrollo del proceso. Entre estas, vale mencionar:

- **Creación de un registro único de organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales del municipio Mariño**, establecido y actualizado por la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales y manejado tanto por ésta como por la Secretaría del CLPP y la Oficina de Atención al Ciudadano. Esto permitiría contar con una base de datos integral para el desarrollo del proceso de PP.

- **Renovación de la composición de los consejeros comunitarios y sectoriales del CLPP**, convocando el respectivo proceso electoral para otorgar legitimidad a estos voceros, responsables de importantes tareas en el proceso de PP. Esto exigiría, sin embargo, redibujar la división territorial establecida en la Ordenanza actual, de manera de ampliar la cantidad de consejeros comunitarios de 7 a 9. Este cambio debería, a su vez, reflejarse en la estructura territorial del PP.

- **Promulgación de la Ordenanza de Transparencia Ciudadana y Acceso a la Información Pública del Municipio Mariño**, la cual ya fue aprobada en el Concejo Municipal y se encuentra en trámite de publicación. Esta norma establece el marco normativo para la mejora de la transparencia municipal en materia presupuestaria. En particular, con esta norma se refuerzan los incentivos para la publicación en el portal web municipal de la Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio Mariño y otra documentación relevante a los efectos del PP.

- **Fijación de una asignación presupuestaria particular a la Dirección General**, que se vincule específicamente al proceso de PP y sirva para cubrir los costos de organización, información y realización implicados en el diseño metodológico.

- **Promoción de la incorporación de organizaciones sectoriales de ámbito municipal al proceso de PP**, estimulándolas a participar en Asambleas Territoriales con propuestas concretas vinculadas a determinadas zonas, mientras paralelamente se crean las condiciones para el desarrollo de instancias temáticas dentro del PP.

5.3. LA EXPERIENCIA DEL 2014: PRUEBA PARCIAL DE LA VIABILIDAD DEL DISEÑO

Una versión más general de esta propuesta de diseño metodológico para la implementación del proceso de PP en el municipio Mariño fue presentada por primera vez a nivel institucional en el mes de abril del año 2014, en una reunión convocada con tal objeto por Jesús Fernández, director general, y en la que estuvieron presentes, además de Fernández, los directores de Planificación y Presupuesto, Esthervis Salazar; de Proyectos Especiales, David Dubén; de Administración y Finanzas, Jesús Machado; de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, Cruz Bermúdez; y la jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano, Mariaflorangel Rodríguez.

En esta primera reunión, el autor se encargó de explicar a grandes rasgos las reglas y componentes del diseño metodológico, describiendo en términos operativos la forma en que se desarrollaría el proceso. En la discusión inmediatamente posterior, hubo consenso sobre la adecuación de la propuesta a las necesidades institucionales. En la revisión del cronograma propuesto, se identificó como primera actividad la convocatoria e instalación de la Comisión Municipal del Presupuesto Participativo, estipulada para realizarse durante la primera quincena del mes de mayo. En función de esto, el Director General asumió la responsabilidad de realizar las consultas directas con la Sindicatura Municipal para evaluar la manera de crear esta Comisión y, en función de la decisión, comunicarse directamente con el Alcalde para proceder a su instalación.

Sin embargo, luego de esta reunión, el proceso de consultas fue postergado por la presión de las actividades de gestión rutinarias³⁰ y, especialmente, por la

³⁰ En esas fechas estaba en pleno desarrollo el diseño de una campaña comunicacional agresiva para la promoción del saneamiento y la protección del ambiente. Esta campaña fue finalmente lanzada en octubre de 2014 bajo el eslogan “Somos Gente con Conciencia Ciudadana”.

recomendación emanada de la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales de retrasar unos meses el inicio de las consultas para que se desarrollaran los procesos de actualización y renovación de un conjunto de Consejos Comunales cuyos períodos de voceros habían “vencido” y se encontraban próximos a realizar sus comicios internos.

Esto condujo a que el asunto solo volviera a plantearse en el mes de septiembre. Para entonces, el cronograma propuesto no podía ejecutarse por falta de tiempo, obligando a una reestructuración del diseño metodológico para ese año. En ese sentido, el Director General convocó a una reunión de trabajo realizada el 9 de septiembre, en la que participaron los Directores de Infraestructura, Planificación y Presupuesto, Proyectos Especiales y Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, y a la que también fueron invitados los concejales del Municipio, de entre los cuales asistieron cuatro, incluyendo a su Presidente y Vicepresidente.

En esta reunión, fueron presentados nuevamente los aspectos generales del diseño metodológico, reiterándose entre los presentes el acuerdo sobre su ejecución, aunque con la advertencia compartida de mantener el proceso en una escala manejable, previniendo la reproducción de una situación similar a la del año 2009. Esto fue especialmente subrayado bajo el argumento del agravamiento de las restricciones presupuestarias vinculadas al aumento acelerado de costos y precios y las limitaciones de los ingresos.

El Director General convocó al final del encuentro a una nueva reunión, más acotada, entre la Dirección de Proyectos Especiales, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales y la Sindicatura Municipal, a realizarse el 11 de septiembre. El objeto de esta reunión fue discutir la conveniencia y medios legales de crear la Comisión Municipal del PP, así como la forma en que se organizaría el territorio y el criterio de convocatoria de las organizaciones de la comunidad organizada.

En atención a la limitación de tiempo, se consideró inviable crear la Comisión, por lo cual se optó por concederle una mayor responsabilidad práctica a la Dirección General en la coordinación del proceso. Por otro lado, las propias limitaciones de los plazos; el vencimiento de los períodos de gestión de varios Consejos Comunales y las restricciones presupuestarias, condujeron a la decisión de limitar el proceso de PP a un ciclo piloto, enfocado en un conjunto de sectores que tuvieran sus CC vigentes. Esto redujo el universo de convocatoria a 32 CC, sobre el total de 69 registrados, a los cuales se les sumaron las organizaciones vecinales y sectoriales establecidas en sus respectivos sectores.

A la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales se le asignó la responsabilidad de preparar un cronograma específico para la realización de las Asambleas de las Organizaciones, siguiendo las indicaciones del diseño metodológico.

En una reunión posterior, realizada el 15 de septiembre, la Dirección de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales presentó el cronograma, el cual fue aprobado. Seguidamente, se procedió a definir el contenido y la forma de la convocatoria. Esta se realizó por dos vías. En primer lugar, para efectos de las Asambleas de las Organizaciones, a través de la comunicación y el contacto directo del personal de la Dirección con los voceros y representantes de las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales seleccionadas previamente, a quienes se les entregó la Planilla y el Instructivo y se le dieron las indicaciones para la realización de sus respectivas Asambleas, las cuales debían organizarse en el plazo del 19 al 26 de septiembre.

En segundo lugar, para la realización de las Asambleas Generales, fue publicado un cartel en prensa convocando de manera abierta a todas las organizaciones de los sectores seleccionados a las Asambleas del Presupuesto Participativo. En

atención al carácter de proyecto piloto, no se atendió a la distribución territorial del Municipio sino que se organizaron las Asambleas Generales, al nivel municipal, fijando sesiones para los días 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre, en el salón del CEFOPOL, en la sede de la Alcaldía de Mariño.

Las Asambleas del PP finalmente se realizaron solo los días 29 de septiembre y 1 de octubre, y en ellas participaron un total de 25 organizaciones, sobre el total mínimo de 32 convocadas. Por parte de la Alcaldía, participaron el Director General, la Directora de Planificación y Presupuesto, el Director de Administración y Finanzas, el Director de Infraestructura, el Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales, la Jefa del Registro Civil, la Jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano y el Presidente del Instituto de Pesca, con la presencia en una de las asambleas del concejal Franklin Sánchez en su condición de Vicepresidente del Concejo.

Las Asambleas fueron abiertas por Jesús Fernández, director General, quien ofreció palabras de bienvenida, mencionando el objetivo del proceso y señalando las dificultades presupuestarias de la Alcaldía. Al respecto, Fernández fue enfático al subrayar que las propuestas de inversión serían priorizadas de manera objetiva bajo un análisis técnico. Acto seguido, el Director de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales moderó el encuentro, concediendo el derecho de palabra según un orden preestablecido. Un vocero por organización presentó las demandas, describiendo en la mayor parte de los casos la gravedad del problema y aludiendo a la ausencia de atención por parte de otros organismos públicos. Las intervenciones estuvieron, en general, ceñidas al objeto del encuentro, aunque algunos voceros aprovecharon la ocasión para denunciar la falta de respuesta de los organismos municipales.

Al finalizar el conjunto de intervenciones, el Director de Infraestructura realizó comentarios generales sobre cada propuesta, explicando los trabajos de

inversión y mantenimiento que se han realizado o se tienen previsto realizar en cada sector, así como haciendo precisiones sobre la naturaleza y origen técnico de los problemas aludidos. Finalmente, el Director General cerró las Asambleas reiterando que las propuestas de inversión serían evaluadas y ofreciendo el compromiso genérico de que darían a conocer los resultados de las obras que se incorporarían al Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

Luego de realizadas las Asambleas, el Director General convocó a reuniones de trabajo los días 14, 16 y 21 de octubre a los Directores de Planificación y Presupuesto, de Infraestructura, de Administración y Finanzas, y a la Síndico Municipal, con el objeto de evaluar y calificar las propuestas de inversión según la matriz explicada en el capítulo IV. Los resultados permitieron identificar las prioridades de inversión de manera objetiva (Anexo G).

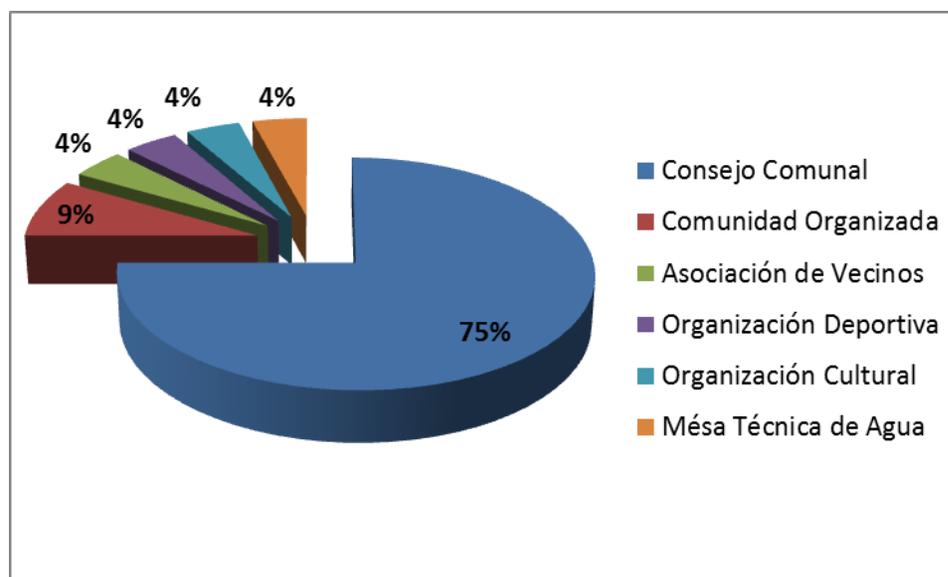


Figura 10. Organizaciones participantes en el PP del Municipio Mariño, año 2014, según Tipo. Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección General, 2014.

Sin embargo, estas ponderaciones fueron tomadas como elementos indicativos en el proceso de formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, conciliándose con los proyectos generales de inversión, las planificaciones

operativas de los órganos y entes municipales, y las estimaciones de ingresos elaboradas por la Dirección de Rentas.

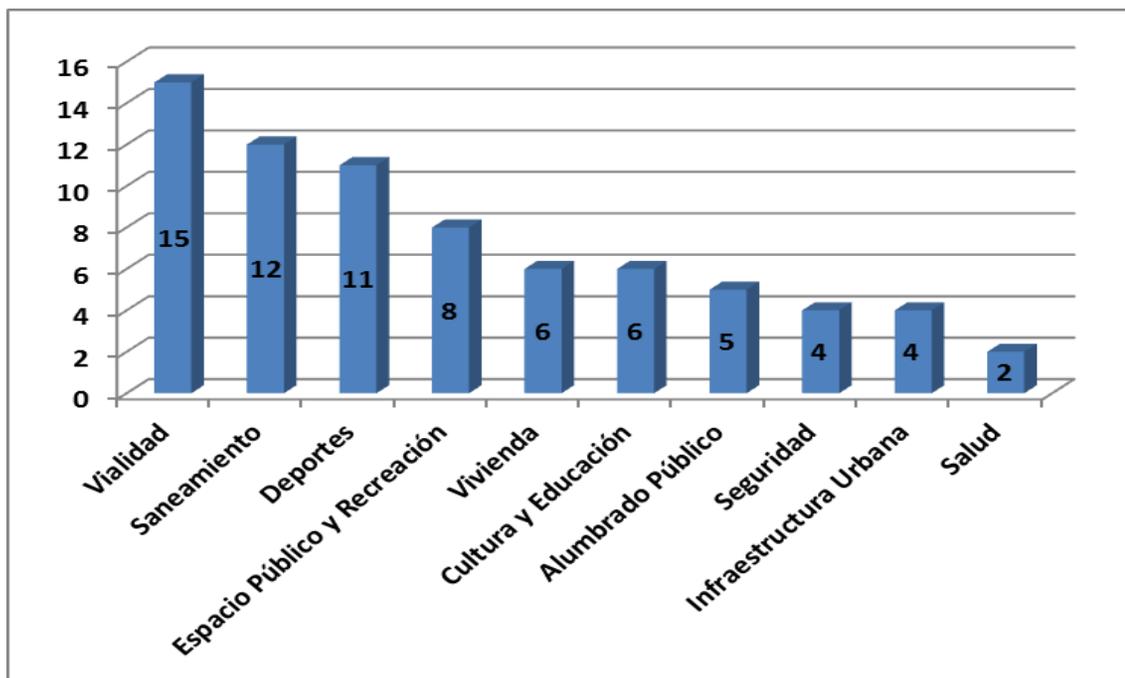


Figura 11. Prioridades temáticas en el PP del Municipio Mariño, año 2014. Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección General, 2014.

Aunque se reconoce que algunas de estas propuestas de inversión fueron incorporadas al Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal, no se generó un registro exacto ni se siguió la ponderación establecida. En ese sentido, solo se pudo conocer que las demandas incorporadas siguieron la proporción de las recibidas en cuanto al dominio de los proyectos de vialidad (asfaltado, aceras y brocales), y que algunas demandas de mejoras de servicios como las referidas a sustitución y reparación de colectores y tuberías de aguas servidas fueron sumadas al Plan General de Mantenimiento Anual de la Alcaldía. En particular, es reconocible la incorporación para el 2015 de la contratación del proyecto de la Escuela Municipal para el sector La Isleta II, demandado por el respectivo Consejo Comunal.

Posteriormente, no se ha registrado tampoco un proceso de comunicación directa con los voceros de las organizaciones cuyas demandas fueron incorporadas, siendo tratados estos proyectos como el resto en cuanto al proceso de seguimiento y control.

Como puede evidenciarse en la descripción hecha de la experiencia, se trató de una aplicación parcial, incompleta y acotada del diseño metodológico, por lo cual solo puede considerarse de manera limitada como una prueba del modelo propuesto. Sin embargo, su implementación no solo evidenció la existencia efectiva de voluntad política e interés social –las dos precondiciones claves del PP- sino que permitió subsanar el problema principal detectado en la práctica del año 2009, relativo a la ausencia de criterios de priorización y a la sobrerepresentación de demandas.

En ese sentido, el proceso fue más organizado y puso en evidencia que el diseño operativo del proceso, basado en el traslado de responsabilidades de priorización a las organizaciones y la evaluación de sus propuestas bajo criterios técnicos, resultó funcional y efectiva. Esto contribuye a suavizar las resistencias que algunos miembros del equipo ejecutivo³¹ han tenido en torno al proceso por el antecedente negativo del año 2009.

Los principales desafíos inmediatos de la implementación del proceso tienen que ver con su extensión a todo el Municipio; la efectiva creación de las instancias e instrumento de comunicación, capacitación y rendición de cuentas; y, sobre todo, la efectiva incorporación de sus resultados al Presupuesto y Plan de Inversión Municipal según la escala de prioridades definidas. Estas son las tareas claves del proceso durante este año 2015.

³¹ El caso más visible es el de uno de los funcionarios municipales entrevistados. En entrevista realizada a comienzos del 2014, este funcionario directivo expresó su rechazo a la práctica del PP. Sin embargo, en otra entrevista, realizada a finales de ese mismo año, reconoció la mejora significativa representada por el ciclo piloto y se mostró optimista sobre su ampliación durante el 2015.

CONCLUSIONES

El ámbito local se ha constituido en el espacio privilegiado de la experimentación participativa. El Presupuesto Participativo (PP) ha sido, sin duda, una de las innovaciones institucionales más relevantes, reconocidas y practicadas a nivel internacional.

La experiencia emblemática desarrollada en Porto Alegre contribuyó ostensiblemente a proyectar el proceso tanto dentro de Brasil como fuera del país. La proliferación de experiencias en países y ciudades muy diversas ha venido acompañada de una diversificación de los tipos y diseños del proceso.

En Venezuela, aunque se registraron experiencias pioneras apalancadas en el proceso de descentralización desarrollado a partir de 1989, fue el cambio constitucional de 1999 el que introdujo en el primer plano político e institucional el tema de la participación ciudadana, cuyo ejercicio fue vinculado -fundamental aunque no exclusivamente- a la gestión municipal y, particularmente, a la figura del Consejo Local de Planificación Pública (CLPP).

Las expectativas de democratización de la vida local creadas por el nuevo marco constitucional chocaron rápidamente, sin embargo, con varias limitaciones: algunas, derivadas de las fallas, debilidades y desviaciones del diseño normativo e institucional de la participación; otras, vinculadas a la dinámica de polarización, conflictividad y recentralización que se le imprimió al proceso político nacional; y otras, relacionadas con los rezagos y la inercia de la cultura política tradicional dominante a nivel municipal.

Estas tendencias configuraron un cuadro complejo para el desarrollo de la participación ciudadana municipal. En ese contexto, la obligatoriedad de practicar el PP en los Municipios ha sido parcialmente cumplida. La literatura se

ha enfocado en elaborar guías metodológicas generales del proceso y describir experiencias efectivamente en desarrollo, desatendiendo la necesidad de generar diseños metodológicos específicos a las realidades de cada Municipio, teniendo en cuenta la complejidad del contexto nacional pero también las peculiaridades propias del ámbito local.

Este trabajo se propuso formular un diseño metodológico apropiado y viable para el municipio Mariño, que atendiera al diagnóstico integral de sus características y condiciones y se sostuviera sobre el análisis de la fallida experiencia previa, desarrollada en 2009.

En este sentido, se pudo determinar que si bien en el municipio Mariño se registra la presencia suficiente de las dos precondiciones contextuales claves para el desarrollo del PP -la voluntad política del alcalde y la presencia e interés de la sociedad civil organizada-, la carencia de un diseño metodológico adecuado y viable influyó decisivamente en la falta de continuidad de la experiencia del año 2009.

Esta situación está relacionada con el relativo bajo nivel de desarrollo de la política de participación ciudadana en el municipio Mariño. Al respecto, en el Programa de Gobierno presentado al electorado por el alcalde Alfredo Díaz con motivo de los comicios de diciembre de 2013 se reconoció parcialmente esta realidad, indicando, entre otras cosas, la necesidad de fortalecer el desarrollo del PP.

En correspondencia con este compromiso, el diseño metodológico formulado se fundamenta en cinco elementos: 1. La revisión del marco jurídico vigente; 2. La caracterización de la realidad municipal; 3. La evaluación de la visión y objetivos de gestión del alcalde Alfredo Díaz; 4. La valoración del conocimiento teórico

desarrollado en la materia; 5. El análisis de otras experiencias reconocidas tanto a nivel nacional como internacional.

El diseño reconoce la inexperiencia y la presencia de debilidades institucionales, pudiendo caracterizarse como un arreglo “intermedio”, de tipo fundamentalmente consultivo; base organizativa territorial; alcance presupuestario intermedio; y criterio participativo mixto, aunque con primacía para las organizaciones comunitarias y, específicamente, para la modalidad del Consejo Comunal.

Con el objeto de efectivizar su desarrollo, el diseño incorpora una estructura institucional, organizativa, operativa y metodológica, dentro de la cual destacan:

1. La creación de la Comisión Municipal del PP, de composición socio-institucional, para dirigir, coordinar y supervisar el proceso;
2. La definición de un sistema de dos rondas para el diagnóstico participativo, concediéndole autonomía a las organizaciones comunitarias, vecinales y sectoriales en la definición de sus respectivas propuestas de inversión;
3. El establecimiento de instrumentos operativos para la recolección de las demandas y propuestas de inversión;
4. La constitución de una matriz de criterios demográficos, sociales y políticos para la evaluación y priorización de las propuestas;
5. La incorporación de instancias planificadas de comunicación, información, capacitación y rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso.

La factibilidad del diseño metodológico se relaciona con el cumplimiento de manera parcial de las cuatro condiciones de éxito del PP vinculadas

específicamente al diseño: la clara definición de las reglas del proceso; la voluntad de capacitar; la provisión de información clara, suficiente y oportuna; y la jerarquización utilizando criterios técnicos. Del mismo modo, la aplicación parcial e incompleta por falta de tiempo del diseño durante el año 2014 constituye una prueba imperfecta de la viabilidad del modelo.

La utilidad de este trabajo es doble: académica y práctica. En el ámbito académico, atiende la falta de trabajos investigativos sobre los municipios que no se encuentran desarrollando procesos de PP, confirmando la influencia en esta ausencia de la carencia de diseños metodológicos propios. En el campo práctico, ha influido ya en el desarrollo de una versión parcial y recortada del proceso por parte de la Alcaldía del Municipio Mariño durante el año 2014, siendo manifiesta la disposición institucional de aplicar integralmente el diseño para este año 2015 y los períodos anuales sucesivos.

Las principales recomendaciones que surgen de este trabajo pueden resumirse en dos. En primer lugar, es necesario hacer estudios profundos de los municipios que caractericen las condiciones locales que pueden contribuir o dificultar el desarrollo del PP, antes de formular o adoptar un diseño metodológico específico. Relacionado con esto, es crucial comprender que, dependiendo de la dinámica local, son válidos los procesos de PP basados en arreglos mínimos o intermedios, los cuales, en todo caso, deben ser diseñados de manera abierta y flexible, permitiendo su evolución progresiva.

En segundo lugar, la aceptación y aplicabilidad de estos diseños metodológicos depende en buena medida de que sus ventajas y atributos sean promocionados efectivamente, lo que exige una adecuada estrategia de comunicación e incidencia sobre los decisores municipales. Aunque pueda existir voluntad política del alcalde para generar espacios participativos, es importante que esta voluntad se materialice en acciones específicas y que permee a todo el equipo

directivo, el cual tendrá, inevitablemente, responsabilidades centrales en el proceso.

Finalmente, en cuanto a las perspectivas que se abren en el campo de la investigación académica, es destacable la necesidad de prestar mayor atención como objeto de estudio al universo de casos de municipios que no están actualmente practicando el PP, analizando los factores que inciden en esta carencia. Por otro lado, en procesos de PP en desarrollo, se plantea la necesidad de analizar desde la perspectiva neoinstitucional la forma en que interactúan estos diseños formales con las prácticas informales para generar resultados e impactos muy variables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aceves López, L. E. y Reyes Rodríguez, N. L. (2012). Los consejos comunales en Venezuela: la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular. En Zaremborg, G. (comp.), *Redes y jerarquías: Volumen 1. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 237-258). México: FLACSO, IDRC-Canadá.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alburquerque, F. (2004a). *El enfoque del desarrollo económico local* (Cuadernos de Capacitación de la OIT, Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad, No., 1) [Documento en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1w1avVO> [Consulta: 2012, Junio 14].
- Alburquerque, F. (2004b). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL* [Revista en línea], 82. Disponible: <http://bit.ly/1LB5u9o> [Consulta: 2012, Junio 14].
- Alcaldía del Municipio Baruta (s.f.). Presupuesto participativo. En *Alcaldía del municipio Baruta* [Página web en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1ajAdfM> [Consulta: 2014, Febrero 17].
- Alcaldía del Municipio Chacao (2013, Julio) *Informe Diagnóstico Presupuesto Participativo 2013-2014* [Documento en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1zeVuMf> [Consulta: 2014, Febrero 17].
- Alcaldía del Municipio Mariño (2010, Marzo). *Informe de Memoria y Cuenta que presenta el alcalde del Municipio Mariño del estado Nueva Esparta, Alfredo Díaz, correspondiente al ejercicio fiscal año 2009*. Porlamar: Dirección General
- Alcaldía del Municipio Mariño (2013, Marzo). *Informe de Memoria y Cuenta que presenta el alcalde del Municipio Mariño del estado Nueva Esparta, Alfredo Díaz, correspondiente al ejercicio fiscal año 2012*. Porlamar: Dirección General.
- Alcaldía del Municipio Mariño (2015, Febrero). *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 [En imprenta].
- Alcaldía de Mariño, Comisión Especial para el Reimpulso de la Transformación del Municipio Mariño (2014, Septiembre). *Lineamientos Corto Plazo del Eje Estratégico de Reimpulso y Transformación*. Porlamar: Autor.
- Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección de Proyectos Especiales (2014, Febrero). *Análisis de la relación del desempeño laboral y el clima*

organizacional del personal de la Alcaldía del Municipio Mariño, Estado Nueva Esparta. Porlamar: Autor

Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección de Proyectos Especiales (2014, Noviembre). *Plan de Desarrollo del Municipio Mariño 2014-2017.* Porlamar: Autor

Alcaldía del Municipio Mariño, Dirección General (2014). *Planillas para la presentación de demandas de inversión, proceso de Presupuesto Participativo 2014,* Porlamar.

Alcaldía del Municipio Mariño, División de Educación, Cultura y Bienestar Social (2013, Febrero). *Listado de organizaciones y asociaciones dedicadas a la educación y la cultura en el Municipio Mariño,* Porlamar.

Alcaldía del Municipio Mariño, División de Turismo (2014) *Atractivos turísticos y sitios de interés en Porlamar para el turista y el visitante* [Folleto], Porlamar: Autor.

Alguacil Gómez, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis* [Revista en línea], 12. Disponible: <http://bit.ly/1vwX158> [Consulta: 2013, Junio 19]

Aliados Comunicacionales Consultora, C.A. (2010). *Sistematización de la experiencia de presupuesto participativo "Rumbo Propio".* Caracas: Autor.

Allegretti, G. (comp.) (2011). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* [Libro en línea], Málaga: Diputación de Málaga. Disponible: <http://bit.ly/1LGtNon> [Consulta: 2014, Diciembre 11]

Allegretti, G.; García-Leyva, P. y Paño Yáñez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes* [Libro en línea]. Málaga: Diputación de Málaga. Disponible: <http://bit.ly/1JATjOG> [Consulta: 2014, Diciembre 11].

Álvarez, R. (2010). Perspectivas de la descentralización y la participación ciudadana en el gobierno de Hugo Chávez (1999-2009). *Revista de Ciencias Sociales* [Revista en línea], 16 (4). Disponible: <http://bit.ly/1Dcgs0x> [Consulta: 2014, Diciembre 11]

Álvarez, R. y García-Guadilla, M. P. (2011). *Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela.* Politeia [Revista en línea], 34. Disponible: <http://bit.ly/1MRmijK> [Consulta: 2013, Junio 19].

Annunziata, R. (2013). Democratizar la ciudad: los presupuestos participativos en Rosario y Morón. *Nueva Sociedad*, 243, 119-130.

- Arias, F. (1999). *El proyecto de investigación: guía para su elaboración* (3a. ed.). Caracas: Episteme.
- Arias, F. (2006). *Mitos y errores en la elaboración de tesis y trabajos de investigación* (3ª. Ed.). Caracas: Episteme.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Montevideo: Nueva Sociedad, CLAEH, Universidad Católica de Uruguay.
- Avritzer, L. (2004, Marzo). Presupuesto participativo: distribución, eficiencia y cultura democrática. *La Era Urbana* [Edición Especial], 10-12.
- Baierle, S. (2009). *Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista do novo gerencialismo público inclusivo* (Colección Cadernos da Cidade No., 15) [Documento en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1MPSmAz> [Consulta: 2014, Junio 1].
- Banco Mundial (2008). *Rumo a um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre* [Documento en línea] Disponible: <http://bit.ly/1A5Pp4W> [Consulta: 2014, Diciembre 11].
- Banko, C. (2008). De la descentralización a la “nueva geometría del poder”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (2), 167-184.
- Barceló, S. y Pimentel, Z. (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 No., 18) [Documento en DC]. Disponible: Fundación Escuela de Gerencia Social, Programa de Fortalecimiento Técnico de los Consejos Locales de Planificación Pública.
- Berthin, G. (2012). Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática subnacional en América Latina. En Zaremborg, G. (comp.), *Redes y jerarquías: Volumen 1. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 35-69). México: FLACSO, IDRC-Canadá.
- Best, N.; Maia Ribeiro, M. y Vaj, J. C. (2009). *Usando a internet para a participação cidadã: as experiências de orçamento participativo digital no Brasil* [Documento en línea]. Ponencia presentada en el XIV Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía. Disponible: <http://bit.ly/1ArflTN> [Consulta: 2013, Septiembre 08].
- Bethencourt, L. (2012). *Metodología de investigación*. Presentación realizada en Taller de Tesis de la Maestría en Planificación del Desarrollo, CENDES. Caracas.

- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 5-42.
- Blanco, I. y Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los presupuestos participativos en la provincia de Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* [Revista en línea], 5. Disponible: <http://bit.ly/1DTJBmC> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- Blas, A. y Martínez, Z. (2009, Julio). Presupuestos participativos, un viaje de Latinoamérica a Europa [Documento en línea]. Ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago de Chile. Disponible: <http://bit.ly/1zHnN7f> [Consulta: 2013, Julio 30]
- Boisier, S. (1990). *Territorio, Estado y sociedad: reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Valparaíso: Pehuén, CEAL.
- Bou Geli, J. (2011). El funcionamiento operativo de los presupuestos participativos. En Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* [Libro en línea]. Málaga: Diputación de Málaga. Disponible: <http://bit.ly/1zzaMfV> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- Brito, M. (2002, Mayo). *Buen gobierno local y calidad de la democracia*. [Documento en línea], Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca. Disponible: <http://bit.ly/1vwYyYF> [Consulta: 2013, Febrero 11]
- Brugué, J. y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Cabannes, Y. (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, Y. (2004b). *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio: documento conceptual en el marco de la campaña mundial sobre la gobernanza urbana* [Documento en línea], ONU Hábitat. Disponible: <http://bit.ly/1wcqCfc> [Consulta: 2013, Febrero 11].
- Cabannes, Y. (2004c, Marzo). Tendencias recientes y perspectivas de los presupuestos participativos. *La Era Urbana* [Edición Especial], 4-9.
- Cabannes, Y. (2005, Mayo). *Presupuesto participativo y finanzas locales* (2da. Versión). Documento preparado para el Seminario de apertura de la Red Urbal 9, organizado por PGU-ALC/Comisión Europea, Porto Alegre.

- Campbell, T. (2010). Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados. En de la Cruz, R.; Pineda, C. y Pöschl, C. (eds.), *La alternativa local: descentralización y desarrollo económico* (pp. 5-39). Washington: BID.
- Caricote, N. (2008). *Cómo investigar sin complicaciones* [Libro en línea]. Disponible: nancycaricote@gmail.com
- Carucci, F. (2010). *Reflexiones sobre la planificación y el presupuesto como herramientas de la gerencia municipal* [Documento en línea]. ILDIS-FES, Transparencia Venezuela. Disponible: <http://bit.ly/1p5t7uy> [Consulta: 2013, Enero 24]
- Casella, A. (2010). El socialismo del siglo XXI: consejos comunales y alcaldías en Venezuela. *Cuestiones Políticas* [Revista en línea], 26. Disponible: <http://bit.ly/1FXJHua> [Consulta: 2013, Junio 19].
- Castellano, H.; López, J. y Renaud, C. (2010). *Caja de herramientas para la planificación y la gestión* (Serie Temas de Docencia No. 21). Caracas: CENDES.
- Cavalcanti Fadul, E. y Maia Muniz, R. (2000). Contradicciones en un proceso democrático: La práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. *Reforma y Democracia* [Revista en línea], 18. Disponible: <http://bit.ly/1z9zdiX> [Consulta: 2012, Marzo 18].
- Chávez, D. (2004). *Hacia una propuesta de presupuesto participativo nacional*. Amsterdam: New Politics Project.
- Chávez, D. (2011). Polis y demos: el marco conceptual de la democracia local participativa. En Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* [Libro en línea]. Diputación de Málaga, Centro de Ediciones. Disponible: <http://bit.ly/1zzaMfV> [Consulta: 2014, Diciembre 11].
- CNE (2014). Resultados Electorales (2004-2014) [Datos en línea]. En CNE. Disponible: <http://bit.ly/1wtmIUN> [Consulta: 2014, Septiembre 18].
- Concejo del Municipio Mariño, Secretaría (2014, Febrero). *Ordenanzas discutidas y aprobadas (período 2009-2013)*, Porlamar.
- Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Mariño, Secretaría (2014, Enero, 31). *Directorio del Consejo Local de Planificación Pública 2011-2013*, Porlamar.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009, Febrero 15). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.908 (Extraordinario), Febrero 19, 2009.

- Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (Decreto No., 1401) (2014, Noviembre 13). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.154 (Extraordinario), Noviembre, 19, 2014.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones (Decreto No., 1389). (2014, Noviembre 13). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 40.540 (Ordinario), Noviembre 13, 2014.
- De la Cruz, R. (2010). Descentralización y desarrollo local en América Latina. En de la Cruz, R.; Pineda, C. y Pöschl, C. (eds.), *La alternativa local: descentralización y desarrollo económico* (pp. 45-59). Washington: BID.
- De la Cruz, R.; Pineda, C. y Pöschl, C. (comps.) (2010). *La alternativa local: descentralización y desarrollo económico*. Washington: BID.
- Delgado, J. (2008). *Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: ideas para su profundización* [Documento en línea]. ILDIS-FES. Disponible: <http://bit.ly/1vFuypa> [Consulta: 2013, Enero 24].
- D'Elía, Y. (2010). *En defensa de la descentralización en Venezuela* [Documento en línea]. ILDIS-FES. Disponible en: <http://bit.ly/1zyi43F> [Consulta: 2012, Enero 24].
- Díaz, A. (2008). *Plan de Gestión: Recursos Humanos y Participación Ciudadana*, Porlamar.
- Díaz, A. (2013). *Programa de Gobierno 2014-2017*, Porlamar.
- Domínguez Fuentes, J.; García-Leyva, P. y Hombrados Mendieta, M. (2011). Técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas al estudio de los presupuestos participativos. En Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* [Libro en línea]. Diputación de Málaga, Centro de Ediciones. Disponible: <http://bit.ly/1zzaMfV> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- Dubs de Moya, R. (2002). El proyecto factible: una modalidad de investigación. *Sapiens* [Revista en línea] 3 (2). Disponible: <http://bit.ly/17pP5ra> [Consulta: 2014, Septiembre 1].
- Duque Brasil, F. de P. y Carneiro, R. (2011). Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la

- experiencia brasileña contemporánea. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* [Revista en línea], 40. Disponible: <http://bit.ly/1BrP5Vj> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- Echegaray, G. C. (2001). *Desarrollo local con gestión participativa: presupuesto participativo Villa El Salvador* [Documento en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1Fs9I0P> [Consulta: 2013, Enero 18].
- España, L. P. (1989). *Democracia y renta petrolera*. Caracas: UCAB.
- España, L. P. y Ponce, G. (2008, Junio). Estudio participación socio-política en Venezuela: una aproximación cuantitativa. *SIC Comunicación*, 705, 207-226.
- Fermín, E.; Martínez, R.; Antúnez, E. y Ochoa, M. (2002, Noviembre). *Las nuevas instituciones locales en Venezuela: El Consejo Local de Planificación Pública*. Ponencia presentada en el VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Santo Domingo.
- Fernández Borge, F. (1999). *Balance general de la situación municipal en Venezuela*. Documento preparado en el marco de proyecto del ILDIS, mimeo. Caracas.
- Fernández Toro, J. C. (2003). La democratización de lo público en la Constitución de 1999. En Asociación Venezolana de Derecho Constitucional (ed.), *Derecho constitucional e institucionalidad democrática: Tomo II* (pp. 660-690). Valencia, Venezuela.
- Finot, I. (1998). Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad? *Reforma y Democracia*, 10, 129-148.
- Furlán, J. L. (2010). *Una práctica en busca de su teoría: los fundamentos del desarrollo local*. Material preparado para el curso "Teoría y Práctica del Desarrollo Local". Buenos Aires: CELADEL.
- Gallicchio, E. (2004, Mayo). El desarrollo local en América Latina: estrategia política basada en la construcción de capital social. [Documento en línea], Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicaciones desde lo local", Córdoba, Argentina. Disponible: <http://bit.ly/1LE5ZkX> [Consulta: 2012, Noviembre 17]
- Gallicchio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH, Diputación de Barcelona.
- García-Guadilla, M. P. y González, R. A. (2000). Formulación participativa del presupuesto en el municipio Caroní: comparación con la experiencia de Porto Alegre. *América Latina Hoy*, 24, 5-17.

- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 3-28.
- Goldfrank, B. (2011). Los consejos comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana? *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 39, 41-55.
- Gómez Hernández, E. (2007). El presupuesto participativo: entre democracia, pobreza y desarrollo. *Revista de Investigación y Desarrollo*, 15 (001), 56-77
- González Marregot, M. (2014). Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP): Una oportunidad de participación democrática en riesgo. En González Marregot, M. (ed.) *Impacto de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la participación ciudadana en el municipio venezolano* (pp.53-70). Caracas: Editor.
- González Marregot, M. (2014, Noviembre). *Situación de la política pública de participación ciudadana municipal: resultados de la encuesta del PAGGMUNICIPAL* [Presentación en línea] Documento presentado en el I Encuentro de la Red de Participación Ciudadana Municipal, Porlamar. Disponible en: <http://bit.ly/1wonwdu> [Consulta: 2015, Enero 7].
- Guevara, P. (1997). *Estado vs. democracia*. Caracas: UCV.
- Harnecker, M. (2005). *Presupuesto participativo en Caracas: La experiencia del GOL*. Caracas: Alcaldía de Caracas, Burbuja Editorial.
- Harnecker, M. (2007). *Delegando poder en la gente*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana.
- Harnecker, M. (2008). *Transfiriendo poder a la gente: Municipio Torres, estado Lara, Venezuela* (Colección Haciendo Camino al Andar, No., 2). Caracas: Centro Internacional Miranda y Monte Ávila Editores.
- Held, D. (2006). *Modelos de democracia* (3a. ed.) (M. Hernández, trad.). Madrid: Alianza Editorial
- Hernández-Bonivento, J. (2011, Septiembre). *La gobernanza local y el fortalecimiento institucional*. [Documento en línea], Documento presentado en el Seminario Internacional de Jóvenes Investigadores Ciudadanía 2.0, Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/1Es16JJ> [Consulta: 2012, Marzo 27]
- Hernández-Bonivento, J. (2011). Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: elementos para el estudio de los gobiernos locales en América Latina. *Circunstancia* [Revista en línea], 26. Disponible: <http://bit.ly/1DmLh5e> [Consulta: 2012, Marzo 27]
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª. Ed.). México: Mc Graw-Hill Interamericana.

- Hurtado de Barrera, J. (2000). *Metodología de la investigación holística* (3a. ed.) Caracas: Editorial Sypal.
- INE (2011a). *Informe Geoambiental 2011: Estado Nueva Esparta* [Documento en línea], Caracas. Disponible: <http://bit.ly/1LMFJ61> [Consulta: 2014, Octubre 7].
- INE (2011b). Resumen estadístico: Proyección de la población al 30 de junio con base al censo 2011, según entidad federal y municipios, 2000-2050 [Datos en línea]. En INE: *Proyecciones de población*. Disponible: <http://bit.ly/1LOHm58> [Consulta: 2014, Octubre 7].
- INE (2011c). Resultados XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011 [Base de datos en línea]. En INE: *Redatam + SP*. Disponible: <http://bit.ly/1JTTup> [Consulta: 2014, Octubre 13].
- INE (2013a). *División Político-Territorial de la República Bolivariana de Venezuela con Fines Estadísticos, 2013*. [Documento en línea], Caracas. Disponible: <http://bit.ly/18rExJl> [Consulta: 2014, Octubre 7].
- INE (2013b). Estadísticas de la fuerza de trabajo en el segundo semestre de 2013 por entidad federal: Nueva Esparta. [Datos en línea] En INE: *Estadísticas de la fuerza de trabajo*. Disponible: <http://bit.ly/1zjTMJF> [Consulta: "014, Octubre 7].
- Instituto Autónomo Municipal del Deporte de Mariño (2014, Octubre). *Registro de organizaciones deportivas del Municipio Mariño*, Porlamar.
- Jiménez Jiménez, M. del V. y Fernández Colmenárez, J. R. (2005). *Diseño de una metodología para la elaboración del presupuesto participativo en el municipio Iribarren del estado Lara* [Versión completa en línea]. Trabajo de licenciatura no publicado, Universidad Centrocidental Lisandro Alvarado, Decanato de Administración y Contaduría. Disponible: <http://bit.ly/1FLMJ4A> [Consulta: 2013, Abril 17].
- Landáez, N. y Quijada, M. (2005). Los Consejos Locales de Planificación Pública ¿un nuevo espacio para la participación de las comunidades en los gobiernos locales? *Cuestiones Locales* [Revista en línea], 4. Disponible: <http://bit.ly/1Esq7od> [Consulta: 2012, Marzo 12].
- Ley de la División Político Territorial del Estado Nueva Esparta (1990, Septiembre 12). *Gaceta Oficial del Estado Nueva Esparta* (Extraordinario), Septiembre 19, 1990.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010, Diciembre 28). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.017 (Extraordinario), Diciembre 30, 2010.

- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010, Diciembre 21). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.015 (Extraordinario), Diciembre 28, 2010.
- Ley Orgánica de las Comunas (2010, Diciembre 13). *En Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.011 (Extraordinario), Diciembre 21, 2010.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009, Noviembre 26). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.335 (Ordinario), Diciembre 28, 2009.
- Leyva, R. (2013, Agosto 4). Dante Rivas buscará convertir a Porlamar en una ciudad próspera y segura. *Correo del Orinoco* [Periódico en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1LLLd2Wv> [Consulta: Diciembre, 2014, 02].
- León Álvarez, M. E. y Chaguaceda Noriega, A. (2012). Los Consejos Comunales en Venezuela: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. En Zaremborg, G. (coord.), *Redes y jerarquías: Volumen 2. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 213-235). México: FLACSO, IDRC-Cánada.
- Lerner, J. y Secondo, D. (2012). By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America. *Journal of Public Deliberation* [Revista en línea], 8 (2). Disponible: <http://bit.ly/1wcWOKI> [Consulta: 2014, Enero 4]
- Lopes Alves, M. y Allegretti, G. (2011). Evaluar a los presupuestos participativos: un ejercicio dinámico. En Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* [Libro en línea]. Málaga: Diputación de Málaga. Disponible: <http://bit.ly/1zzaMfV> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- López, J. L. (1999). Presupuesto municipal participativo en El Tocuyo: decisiones comunitarias para problemas comunitarios. En H. Gómez Samper, F. Vethencourt y V. Armas (Coord.), *Gobernabilidad y democracia: participación comunitaria y cambio social: Tomo 3. Comunidad, bienestar y mejoramiento de la gestión pública en Venezuela* (pp.259-266). Caracas: Ministerio de la Familia, Banco Mundial, PNUD, IESA.
- López, M. y Gamboa, T. (2001). Democracia y participación en los municipios venezolanos: bases constitucionales, legales y teóricas. *Revista Ciencias del Gobierno*, 10, 77-99.
- López Maya, M. (2011). *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010): Orígenes, leyes, percepciones y desafíos* (Serie Temas de Formación Sociopolítica, No., 50). Caracas: UCAB, Centro Gumilla.

- López Valladar, M. y Añez Hernández, Carmen (2005). Los Consejos Locales de Planificación Pública en Venezuela: una instancia de participación y capacitación ciudadana. *Revista Venezolana de Economía Social* [Revista en línea], 5 (10). Disponible: <http://bit.ly/17oRDpn> [Consulta: 2013, Marzo 9].
- Lovera, A. (2008). Los consejos comunales en Venezuela: ¿democracia participativa o delegativa? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (1), 107-124.
- Machado, J. (2008, Mayo). *Estudio de los consejos comunales en Venezuela* [Documento en línea], Fundación Centro Gumilla. Disponible: <http://bit.ly/17XBFm7> [Consulta: 2014, Enero 4].
- Machado, J. (2009, Junio). *Estudio cuantitativo de opinión sobre los consejos comunales* [Documento en línea], Fundación Centro Gumilla. Disponible: <http://bit.ly/1LH7jDF> [Consulta: 2014, Enero 4].
- Maingon, T. (2005). Los Consejos Locales de Planificación Pública: ¿nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela? En CENDES (ed.) *Venezuela visión plural: una mirada desde el CENDES: Tomo 2* (pp. 535-554). Caracas: CENDES.
- Maingon, T. (2006). Venezuela: deslegitimación y colapso del sistema de partidos. *Temas de Coyuntura*, 53, 45-76.
- Márquez, F. (2014). *Emblema del Presupuesto Participativo* [Ilustración], Porlamar.
- Marx, V. (2011). Los presupuestos participativos: la planificación y transformación del espacio urbano. En Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* [Libro en línea]. Málaga: Diputación de Málaga. Disponible: <http://bit.ly/1zzaMfV> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- Mascareño, C. (1990). Bases para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones territoriales. En CLAD (ed.), *Descentralización político-administrativa: bases para su fortalecimiento* (Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, No., 3) (pp. 44-71). Caracas: CLAD.
- Mascareño, C. (2010). *Descentralización y democracia en América Latina: Encuentros y desencuentros*. Caracas: CENDES.
- McCarthy, M. (2012). Las posibilidades y los límites de la participación politizada: Consejos comunales, coproducción y poder popular en la Venezuela de Chávez. En Cameron, M. A.; Hershberg, E. y Sharpe, K. E. (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (pp. 167-198). México: FLACSO, The University of British

Columbia, American University.

Mesa de la Unidad Democrática, Unidad Técnica (2013). Lineamientos para la gestión municipal 2014-2017 [Documento en línea] Disponible en: <http://bit.ly/1ol3Tbt> [Consulta: 2013, Octubre 19].

Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales (2015, Febrero 06). *Consejos Comunales registrados* [Datos en línea]. Disponible: <http://www.mpcomunas.gob.ve/> [Consulta: 2015, Febrero 06]

Monsiváis Carrillo, A. (2013). Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático. *Perfiles Latinoamericanos* [Revista en línea], 41. Disponible: <http://bit.ly/1A4jgKY> [Consulta: 2014, Octubre 9].

Montambeault, F. (2012). ¿Aprendiendo a ser “mejores demócratas? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil. En Cameron, M. A.; Hershberg, E. y Sharpe, K. E. (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* (pp. 137-165). México: FLACSO, The University of British Columbia, American University.

Montecinos, E. (2009, Julio). *El presupuesto participativo en Chile: diseño institucional y condiciones previas para su desarrollo* [Documento en línea]. Ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago de Chile. Disponible: egon.montecinos@gmail.com

Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina: la mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Reforma y Democracia* [Revista en línea], 53. Disponible: <http://bit.ly/1zeJF8N> [Consulta: 2013, Enero 18].

Morais, N. (2011). Más allá del presupuesto participativo: la participación como espacio de coordinación transversal de diferentes políticas públicas. En Falck, A. y Paño Yáñez, P. (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* [Libro en línea]. Diputación de Málaga, Centro de Ediciones. Disponible: <http://bit.ly/1zzaMfV> [Consulta: 2014, Diciembre 11].

Narváez, M. (2014, Noviembre). *Presupuesto participativo en municipios urbanos de menos de 60 mil habitantes. Caso: municipio Maneiro del estado Nueva Esparta* [Presentación en línea]. Documento presentado en el I Encuentro de la Red de Participación Ciudadana Municipal, Porlamar. Disponible en: <http://bit.ly/1wonwdu> [Consulta: 2015, Enero 7]

Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los presupuestos participativos. *Reforma y Democracia* [Revista en línea], 40. Disponible:

<http://bit.ly/1DTlowC> [Consulta: 2013, Febrero 11]

Navarro, Z. (1998, Marzo). *La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998)*. Documento preparado para el Seminario “Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana”, Cartagena.

Njaim, H. (2007). *Democracia participativa: retórica y aprendizaje*. Caracas: UNIMET.

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* [Revista en línea], 11. Disponible: <http://bit.ly/1Db6H2E> [Consulta: 2013, Febrero 11].

Ordenanza de Organización y Funcionamiento del Presupuesto Participativo y Transferencia de Recursos en el Municipio Heres del Estado Bolívar (Municipio Heres) (2012, Diciembre 18) [Transcripción en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1wopaMl> [Consulta: 2014, Febrero 17].

Ordenanza del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta para el Ejercicio Económico-Financiero 2014 (Municipio Mariño) (2014, Enero 01). *Gaceta Municipal del Municipio Santiago Mariño*, Enero 01, 2014.

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

Parés, M.; Díaz, L. y Pomeroy, M. (2007). Observando las democracias participativas locales (2004-2007) [Libro en línea]. Barcelona: IGOP-UAB, ODP. Disponible: <http://bit.ly/1D8R4J0> [Consulta: 2014, Febrero 18]

Patruyo, T. (2005). Los partidos políticos en la transición (1989-2004): de la desconsolidación a la antipolítica. En CENDES (ed.) *Venezuela visión plural: una mirada desde el CENDES, Tomo 1* (pp. 372-414). Caracas: CENDES

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

Pineda Nebot, C. (2001). Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* [Revista en línea], 22. Disponible: <http://bit.ly/1zEELD7> [Consulta: 2014, Octubre 9]

Pineda Nebot, C. y Pires, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* [Revista en línea], 7. Disponible: <http://bit.ly/1AqBdbx> [Consulta: 2014, Enero 18]

- Pires, V. y Pineda Nebot, C. (2008). Presupuestos participativos: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* [Revista en línea], 308. Disponible: <http://bit.ly/1JJyBk> [Consulta: 2014, Enero 18].
- Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, Líneas Generales (2a. ed.) (2009). Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Porto de Oliveira, O. (2011). Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites. En Welp, Y. y Whitehead, L. (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina* (pp. 119-144). México: FLACSO, Universidad de Oxford, C2D-Suiza.
- Prensa Alcaldía de Mariño (2013, Marzo 26). Alcalde Alfredo Díaz llama a seguir trabajando unidos en 477 Aniversario de Porlamar. *Superestereo 98.1 FM* [Blog informativo]. Disponible: <http://bit.ly/17ZW5Lb> [Consulta: 2014, Diciembre 02].
- Prensa Alcaldía de Mariño (2014, Septiembre 16). Alfredo Díaz: este es otro paso hacia el progreso, la modernidad y el desarrollo que soñamos para Porlamar. *La Voz de Mariño* [Blog informativo]. Disponible: <http://bit.ly/1DfXTIL> [Consulta: 2014, Diciembre 02].
- Prieto Martín, P. (2003). *De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico* [Documento en línea]. Trabajo presentado en el Seminario de investigación sobre eGovernance, Madrid. Disponible: <http://bit.ly/1wmdIWT> [Consulta: 2012, Noviembre 17]
- Prieto Martín, P. (2009). *Rumbo a Ítaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*. [Documento en línea]. Trabajo presentado en el XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas. Disponible: <http://bit.ly/1DRWqMF> [Consulta: 2014, Febrero 17].
- Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM) (2014). *Primer Encuentro de la Red de Participación Ciudadana Municipal: Transparencia, Democracia y Sostenibilidad*. En PAGGM [Página web en línea]. Disponible: <http://bit.ly/1wonwdu> [Consulta: 2014, Enero 7].
- Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM) (2015). *Misión y objetivos*. En PAGGM [Página web en línea]. Disponible: <http://bit.ly/18rVT8T> [Consulta: 2014, Octubre 12].
- Ramírez, T. (2010). *Cómo hacer un proyecto de investigación* (6ª. Ed.) Caracas: Panapo.

- Reggio Gómez, B. E. (2010). *Aplicabilidad del presupuesto participativo municipal considerando las instancias CLPP y los Consejos Comunales*. Trabajo de maestría no publicado, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, Caracas.
- Rey, J.C. (1998). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: UCV.
- Rodriguez de Caires, C. (2012). *Los Consejos Locales de Planificación Pública: una revisión de su evolución política y jurídica durante el período 2002-2010*. Trabajo de especialización no publicada, UNIMET, Caracas.
- Rodríguez de Sanoja, L. (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* [Revista en línea], 5. Disponible: <http://bit.ly/1GhSeFr> [Consulta: 2013, Enero 17]
- Rofman, A. (1990). El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas. En CLAD (ed.) *Descentralización político-administrativa: bases para su fortalecimiento* (Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, No., 3) (pp. 18-41). Caracas: CLAD.
- Romella, S. (2013). Presupuestos participativos en los gobiernos locales argentinos: ¿un instrumento de participación? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* [Revista en línea], 8. Disponible: <http://bit.ly/1FsbnDL> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- Romero Mendoza, C. (2014). Consejos Locales de Planificación Pública: ¿oportunidad u obstáculo para la participación ciudadana? En González Marregot, M. (ed.) *Impacto de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la participación ciudadana en el municipio venezolano* (pp.13-22). Caracas: Editor.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y sociedad* [Revista en línea], 47 (3). Disponible: <http://bit.ly/1FV7QRZ> [Consulta: 2013, Enero 17]
- Ruiz Sánchez, F. (2004). Os orçamentos participativos no Brasil: desafios de inovação em um contexto de ortodoxia [Documento en línea]. Ponencia presentada en el IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. Disponible: <http://bit.ly/1DakLcP> [Consulta: 2013, Febrero 11]
- Sabino, C. (2000). *El proceso de investigación*. Caracas: Panapo.
- Salazar, Calderón, C. (2014). Los Consejos Locales de Planificación Pública: instrumento de gobernanza o entelequia constitucional. Caso municipio Diego Bautista Urbaneja del estado Anzoátegui. En González Marregot, M.

- (ed.) *Impacto de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) sobre la participación ciudadana en el municipio venezolano* (pp.25-38) Caracas: Editor.
- Sarsfield, R. (2006). La democracia controvertida: debates y acuerdos en la teoría democrática contemporánea. En Cornejo, R. (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo: Algunos casos de Asia, África y América Latina* (pp. 389-418). Buenos Aires: CLACSO.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir Ediciones.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 40, 21-39.
- Scotto, C. (2003). La participación ciudadana como política pública: una experiencia en la gestión local. En Mascareño, C. (coord.), *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano* (pp. 69-85). Caracas: CENDES.
- Shack Yalta, N. (2005). La programación participativa del presupuesto en Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación. *Reforma y Democracia* [Revista en línea], 32. Disponible: <http://bit.ly/1BbPqtl> [Consulta: 2013, Enero 18]
- Sintomer, Y; Herzberg, C.; Röcke, A. y Allegretti, G. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation* [Revista en línea], 8 (2). Disponible: <http://bit.ly/1vpPi8K> [Consulta: 2014, Octubre 9]
- Smilde, D. y León, L. V. (2009). *Understanding populism and political participation: the case of Venezuela* (Serie Democratic Governance and "The New Left", No. 3) [Documento en línea], Woodrow Wilson Center. Disponible: <http://bit.ly/1BTDNIV> [Consulta: 2014, Diciembre 11]
- Sousa Santos, B. de (2004a). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Abya-Yala, ILDIS-FES.
- Sousa Santos, B. de (2004b). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. (2a. ed.) (D. Palacios, trad.). Quito: Abya-Yala, ILDIS.
- Tatagiba, L. y Chaves Teixeira, A. C. (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* (XIX Concurso del CLAD, ensayos ganadores) (pp. 12-47). Caracas: CLAD.

- Touraine, A. (2000). *¿Qué es la democracia?* (2a. ed.) (Horacio Pons, trad.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Venezuela. (2004). *Guía de presupuesto participativo municipal*. Caracas: Autor.
- Transparencia Venezuela (2008). *Indicadores de Transparencia Municipal: Resultados 2008*. [Documento en línea] Transparencia Venezuela, Transparency Internacional, Embajada de Noruega, Embajada de Finlandia. Disponible en: <http://bit.ly/1a1sTVV> [Consulta: 2015, Enero 11].
- UPEL (2003). *Manual de trabajos de grado de especialización y maestría y tesis doctorales* (3ª. Ed.). Caracas: FEDUPEL.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics* [Revista en línea], 41 (1). Disponible: <http://bit.ly/1BSXH72> [Consulta: 2013, Diciembre 01]
- Zambrano Barrios, A. (2007). *Planificación estratégica: Presupuesto y control de la gestión pública*. Caracas: UCAB.

ANEXOS

[ANEXO A]

[Cuestionario Modelo]

EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO MARIÑO (2009-2010)

I. DATOS GENERALES DE LA ENTREVISTA

1.1. Lugar	
1.2. Fecha	
1.3. Hora	

II. DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

2.1. Nombre y Apellido	
2.2. Cargo en el Período de Estudio	
2.3. Cargo Actual	

III. DIMENSIÓN PARTICIPATIVA DEL PROCESO

3.1.1. ¿Quién o quienes participaron en el proceso?	
3.1.2. ¿Los participantes fueron?	Solo ciudadanos a título individual. Solo representantes, voceros o miembros de organizaciones sociales. Tanto ciudadanos como representantes.
3.2.1. ¿Cuál fue el nivel de participación alcanzado en el proceso?	
3.2.2. En su estimación y en términos numéricos, ¿Cuántos participantes asistieron a las reuniones y/o asambleas del proceso?	
3.3. ¿A qué nivel territorial se organizaron las reuniones y/o asambleas del proceso?	A nivel de las comunidades y/o sectores. A nivel de todo el Municipio. En las comunidades, en zonas intermedias y en todo el Municipio
3.4.1. ¿Se estipularon mecanismos o instancias específicas para canalizar la participación de grupos especiales, tales como mujeres, niños, jóvenes o sectores poblacionales más vulnerables?	Sí No
3.4.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿cómo fueron estos mecanismos o instancias?	
3.5.1. ¿Qué unidad (órgano o ente) de la Alcaldía del municipio Mariño asumió la responsabilidad general del proceso?	

3.5.2. ¿En qué consistió en términos generales esta responsabilidad?	
3.6. ¿Cuál instancia tomó la decisión sobre la priorización presupuestaria, es decir, definió las obras y proyectos específicos que se incorporaron en el proyecto de presupuesto?	
3.7. ¿Cuál instancia realizó la aprobación final del presupuesto?	
3.8. ¿Qué rol jugaron el Concejo Municipal y específicamente los concejales en el proceso?	Participación activa Desinterés y/o apatía Rechazo y/u oposición
3.9.1. ¿Se estableció alguna estrategia de comunicación e información sobre el proceso para la opinión pública?	Sí No
3.9.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿en qué consistió esta estrategia y cómo se desarrolló?	
3.10. ¿Qué medios se utilizaron para la realización de la convocatoria para la participación en el proceso?	Solo medios tradicionales como TV, radio y prensa. Solo visitas y contactos directos, como reuniones, llamadas telefónicas, perifoneo, carteles en lugares públicos. Solo herramientas virtuales como página web y redes sociales. Una combinación de algunos de estos medios. Una combinación de todos estos medios.
3.11. ¿Cuál fue el grado de divulgación de los resultados del proceso?	No se publicaron, se manejaron internamente. Se publicaron de manera restringida, a través de la web municipal, de la Gaceta Municipal o informando directamente a los voceros y representantes. Se publicaron de manera amplia, utilizando folletos o emitiendo información en los medios de comunicación.
3.12. ¿Qué ente o unidad se encargó del control y fiscalización de las obras y proyectos?	
3.13. En su estimación, ¿cuál fue el grado de ejecución de las obras incorporadas al presupuesto por el PP al cabo de dos años de su inclusión, es decir, a finales de 2011?	Menos del 20% de las obras fueron ejecutadas. Entre el 20 y el 80% de las obras fueron ejecutadas. Más del 80% de las obras fueron ejecutadas.
3.14.1. ¿Hubo participación en el proceso de organizaciones no gubernamentales?	Sí No
3.14.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿quién o quiénes participaron y cómo fue su participación?	

3.15.1. ¿Hubo participación en el proceso del sector privado formal?	Sí No
3.15.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿quién o quiénes participaron y cómo fue su participación?	
3.16.1. ¿Hubo participación en el proceso del sector privado informal?	Sí No
3.16.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿quién o quiénes participaron y cómo fue su participación?	

IV. DIMENSIÓN FISCAL, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DEL PROCESO

4.1.1. ¿Se estableció algún monto o proporción del presupuesto determinado para su inclusión en el proceso de PP?	Sí No
4.1.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿Cuál fue la proporción del presupuesto que fue debatido en el proceso?	Menos del 2% del presupuesto de inversión. Del 2 al 100% del presupuesto de inversión. 100% del presupuesto total.
4.2. En caso de que responda sí a la pregunta 4.1.1., ¿Cuál fue el origen de los recursos incluidos en el proceso de PP?	Parte del presupuesto total. Una parte de la transferencia del gobierno nacional. El total de la transferencia del gobierno nacional. El monto estipulado para determinado ámbito sectorial o programático.
4.3.1. En caso de que responda sí a la pregunta 4.1.1., ¿se establecieron criterios para la distribución de los recursos incorporados al proceso de PP?	Sí No
4.3.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿de qué tipo fueron los criterios establecidos para la distribución?	Territoriales. Territoriales con asignación especial para las zonas con mayores carencias. Temáticas.
4.4.1. ¿Se establecieron instancias o mecanismos específicos para la rendición de cuentas?	Sí No
4.4.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿cómo fueron estas instancias o mecanismos?	
4.5.1. ¿Se estipuló un presupuesto específico para la organización y el funcionamiento del PP?	Sí No
4.5.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿cuál fue magnitud del presupuesto asignado?	Cubría solo costos del equipo municipal dedicado al PP. Cubría los costos del equipo y su funcionamiento

	operativo. Cubría los costos del equipo, su funcionamiento, el transporte de participantes, la divulgación de información y la capacitación.
4.6. ¿Se incluyó la discusión de las políticas tributarias municipales en el proceso?	No Sí, solo la política de tributos. Sí, la política de tributos, los préstamos y los subsidios.

V. DIMENSIÓN NORMATIVA Y JURÍDICO-LEGAL DEL PROCESO

5.1.1. ¿Hubo alguna regulación legal del proceso de PP?	Sí No
5.1.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿Cómo fue esta regulación?	Regulación superior de ámbito nacional o estatal. Regulación municipal. Autorregulación anual dentro del mismo proceso. Mixto, una combinación de normas legales y normas autorreguladas.
5.2. A su juicio, ¿qué lógica o concepción de la participación se estableció en torno al proceso de PP?	El PP fue visto como un instrumento aislado para mejorar la administración. El PP fue visto en el marco de una política general de participación. El PP fue visto en el marco de una cultura de la participación como un derecho.
5.3. ¿Cómo se vinculó el proceso de PP con el Plan Municipal de Desarrollo?	No se contaba con Plan Municipal de Desarrollo. Coexistían ambos pero sin vínculos. PP y Plan Municipal de Desarrollo relacionados y articulados
5.4.1. ¿Se estableció alguna instancia o mecanismo para la evaluación del PP?	Sí No
5.4.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿cómo fue esta instancia o mecanismo?	

VI. DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL PROCESO

6.1. ¿Cómo fue la relación entre el PP y las políticas de descentralización municipal?	PP y políticas de descentralización no vinculadas. PP posterior a descentralización, la refuerza. PP previo a descentralización, la impulsa.
6.2. En la priorización de las obras y proyectos del PP, ¿qué proporción se estableció entre las zonas urbanizadas y los sectores informales del Municipio?	PP reforzó la ciudad formal, urbanizada. PP atendió ambas equitativamente. PP puso énfasis en sectores informales.

VII. DIMENSIÓN POLÍTICA DEL PROCESO

7.1. A su juicio, ¿Cuál fue el impacto del proceso de PP en la relación entre las autoridades políticas del Municipio y los ciudadanos?	PP fue espacio de nuevas relaciones. PP reprodujo en general las relaciones tradicionales.
7.2. A su juicio, ¿Cuál fue el impacto del proceso de PP en la confianza y la gobernabilidad local?	Fue positivo, la reforzó. Fue nulo, no tuvo impacto. Fue negativo, la debilitó.

VIII. DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN GENERAL DEL PROCESO

8.1. En términos generales, ¿cómo se desarrolló el proceso? Describa todas las fases, etapas y actividades que se siguieron desde la iniciativa.	
8.2.1. ¿Existió algún antecedente de otra experiencia participativa sobre la que se apoyó el proceso de PP?	Sí No
8.2.2. En caso de que responda sí a la pregunta anterior, ¿cómo fue esta experiencia antecedente?	
8.3.1. En su óptica personal, ¿cómo valora el desarrollo del proceso y sus resultados?	
8.3.2. ¿Cuáles considera fueron las fortalezas y debilidades del proceso?	
8.3.3. ¿Cuáles elementos del proceso cambiaría, reformaría, agregaría o anularía para mejorar su funcionamiento?	

[ANEXO B]

[Instrumento Básico para Registro de Reuniones y Asambleas]

EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL MUNICIPIO MARIÑO (2014-2015)

TIPO DE EVENTO	Reunión Asamblea
FECHA Y HORA	
LUGAR	
CONVOCANTE	
ASISTENTES Y/O PARTICIPANTES	
MOTIVO DEL EVENTO	
RESUMEN DE INTERVENCIONES	Intervención 1 (Orador):
	Intervención 2 (Orador):
	Intervención 3 (Orador):
CONCLUSIONES Y/O RESULTADOS	

[ANEXO C]
[Mapa del Municipio Mariño por Sectores]



[ANEXO D]

[Instrumento o Matriz Multicriterio para la Evaluación de Propuestas de Inversión]

1. Teniendo en cuenta la información hasta el momento disponible, ¿considera que la propuesta de inversión cumple con los siguientes requisitos? Marque con una X la opción seleccionada.
Solo en caso de responder "Sí", asigne una puntuación a cada criterio utilizando la siguiente escala:

1	2	3	4	5
MUY BAJA	BAJA	REGULAR	ALTA	MUY ALTA

	SÍ	PUNTUACIÓN	NO
FACTIBILIDAD TÉCNICA			
VALIDEZ JURÍDICA			
VIABILIDAD ECONÓMICA			
TOTAL PUNTUACIÓN			

2. En caso de que haya respondido "Sí" en las tres opciones previas, evalúe la propuesta de inversión de acuerdo con las siguientes variables y utilizando la siguiente escala de medición:

1	2	3	4	5
MUY BAJO(A)	BAJO(A)	REGULAR	ALTO(A)	MUY ALTO(A)

VARIABLE	PUNTUACIÓN
Número de habitantes del sector	
Número de beneficiarios directos de la inversión	
Nivel de pobreza del sector	
Nivel de déficit de servicios básicos en el sector	
Correspondencia con proyectos generales de inversión municipal	
Vinculación con estrategia de gestión del alcalde	
Viabilidad General (TOTAL PUNTUACIÓN PREGUNTA 1)	
TOTAL	

[ANEXO E]

[Planilla para la Presentación de Propuestas de Inversión]

ASAMBLEAS DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS, VECINALES Y SECTORIALES

1. IDENTIFICACIÓN:

Nombre de la Organización: _____

Tipo de Organización: Consejo Comunal (); Asociación de Vecinos (); Junta de Condominio (); Mesa Técnica [Agua, Electricidad] (); Comité de Tierras Urbanas (); Asociación Civil (); Otro (). Especifique: _____

Urbanización o Sector: _____

Ámbito Territorial: _____

Voceros responsables de la propuesta (mínimo dos y máximo tres):

Nombre y Apellido	Rol en la Organización	Teléfono	Correo Electrónico

2. VISIÓN DE LA COMUNIDAD

Describa lo que se aspira y desea obtener en beneficio de la comunidad, indicando los aspectos negativos que aspiran solucionar.

3. PROPUESTAS

Deben presentar hasta un máximo de dos (2) propuestas de acuerdo al diagnóstico y la discusión interna realizada. Las propuestas deben estar organizadas en orden de prioridad (de la más a la menos prioritaria).

PROPUESTA #1

NOMBRE DEL PROYECTO:
UBICACIÓN GEOGRÁFICA:
ÁMBITO DE INVERSIÓN: Asistencia Social (); Cultura y Educación (); Deporte y Recreación (); Salud (); Seguridad Ciudadana (); Espacios Públicos (); Vialidad Urbana (); Servicios Básicos y Saneamiento ().
BREVE DESCRIPCIÓN (Problema a solucionar y objetivos):
ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN BENEFICIARIA: Número de beneficiados directos: _____ Número de beneficiados indirectos: _____

PROPUESTA #2

NOMBRE DEL PROYECTO:
UBICACIÓN GEOGRÁFICA:
ÁMBITO DE INVERSIÓN: Asistencia Social (); Cultura y Educación (); Deporte y Recreación (); Salud (); Seguridad Ciudadana (); Espacios Públicos (); Vialidad Urbana (); Servicios Básicos y Saneamiento ().
BREVE DESCRIPCIÓN (Problema a solucionar y objetivos):
ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN BENEFICIARIA: Número de beneficiados directos: _____ Número de beneficiados indirectos: _____

4. ANTECEDENTES

¿Esta propuesta ha sido presentada anteriormente a alguna institución? Sí (); NO ().

En caso de responder SÍ, ¿a cuál o cuáles instituciones?

Alcaldía de Mariño (); Gobierno Nacional (); Gobernación de Nueva Esparta (); Otro (). Indique: _____

5. CONTRALORÍA SOCIAL

En caso de que alguna de sus propuestas de proyectos sean aprobadas e incluidas en el Presupuesto Municipal, ¿quiénes serían los responsables por su organización para realizar la contraloría social (mínimo uno y máximo dos)?

Nombre y Apellido	Teléfono	Correo Electrónico

6. ACTA DE ASAMBLEA

Adjunte a esta planilla debidamente llena, el Acta de la Asamblea realizada para su discusión y elaboración. Para que el Acta tenga validez debe incluir, como mínimo, los siguientes datos:

- Fecha y lugar de reunión.
- Listado de asistencia (nombre y apellido, número de cédula de identidad y firma).

[ANEXO F]
[CRONOGRAMA DEL PROCESO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO]
MODELO PERÍODO 2015-2016

ETAPA	FECHA O PERÍODO
Instalación de la Comisión del PP	30/03/2015
Elaboración, Discusión y Aprobación del Cronograma y la Metodología del Diagnóstico Participativo	30/03/2015 – 17/04/2015
Diseño y Elaboración de Campaña Comunicacional y Material Informativo	17/04/2015 – 01/05/2015
Preparación de Actividad y Material Inductivo	17/04/2015 – 01/05/2015
Convocatoria de los Talleres de Inducción por Ámbitos Territoriales	01/05/2015 – 15/05/2015
Ejecución de los Talleres de Inducción por Ámbitos Territoriales	18/05/2015 – 27/05/2015
Entrega de Planillas para la Presentación de Propuestas de Inversión	18/05/2015 – 27/05/2015
Presentación por parte del Alcalde de la Metodología y el Cronograma ante la Plenaria del Consejo Local de Planificación Pública	08/06/2015
Convocatoria y Realización de las Asambleas de Organizaciones Comunitarias, Vecinales y Sectoriales	01/06/2015 – 19/06/2015 (Plazo máximo para entrega de Planillas: 26/06/2015)
Convocatoria de las Asambleas Territoriales del Presupuesto Participativo	29/06/2015 – 17/07/2015
Realización de las Asambleas Territoriales del Presupuesto Participativo	20/07/2015 – 14/08/2015
Sistematización de Planillas	17/08/2015 – 21/08/2015
Visitas y Contactos Directos	24/08/2015 – 04/09/2015
Elaboración del Informe Final de Diagnóstico Participativo	07/09/2015 – 18/09/2015
Presentación, Discusión y Aprobación del Informe Final de Diagnóstico Participativo	22/09/2015 – 30/09/2015
Elaboración del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal	01/10/2015 – 16/10/2015
Presentación por parte del Alcalde del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal ante el Consejo Local de Planificación Pública	19/10/2015
Discusión y Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal por el CLPP	19/10/2015 – 26/10/2015
Elaboración del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos	05/10/2015 – 26/10/2015
Presentación, Discusión y Aprobación de la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos	30/10/2015 - 15/12/2015
Difusión de Resultados del Proceso de PP	11/01/2016 – 29/01/2016
Convocatoria y Coordinación con Voceros de Organizaciones	01/02/2016 – 10/02/2016
Preparación, Organización y Realización del Taller de Contraloría Social	15/02/2016 – 14/03/2016
Realización del Proceso de Ejecución	15/03/2016 – 31/12/2016

[ANEXO G]
[PROPUESTAS DE INVERSIÓN PRESENTADAS POR COMUNIDADES ORGANIZADAS]

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2014-2015

TIPO DE ORGANIZACIÓN	NOMBRE DE ORGANIZACIÓN	PRIMERA DEMANDA	SEGUNDA DEMANDA	VOCEROS		ACTA	FIRMANTES	
				Hombre	Mujer		H	M
CONSEJO COMUNAL	LOS CLAVELITOS	DEPORTES	ASFALTADO	2	1	SÍ	0	0
CONSEJO COMUNAL	LA ARBOLEDA	SEGURIDAD	ESPACIO PÚBLICO Y RECREACIÓN	2	0	NO	-	-
CONSEJO COMUNAL	VILLAS DE PALGUARIME	ESPACIO PÚBLICO Y RECREACIÓN	ESPACIO PÚBLICO Y RECREACIÓN	1	1	NO	-	-
CONSEJO COMUNAL	PUEBLO NUEVO II	SANEAMIENTO Y VIALIDAD	VIALIDAD	0	3	SÍ	24	33
CONSEJO COMUNAL	URBANIZACIÓN ALÍ PRIMERA	VIVIENDA	SEGURIDAD	2	1	SÍ	16	28
CONSEJO COMUNAL	URBANIZACIÓN CERRO COLORADO	VIALIDAD	INFRAESTRUCTURA URBANA	3	0	SÍ	8	22
CONSEJO COMUNAL	ACHÍPANO I	ALUMBRADO PÚBLICO	VIALIDAD	1	2	SÍ* ³²	23	33
COMUNIDAD ORGANIZADA	EL POBLADO	ESPACIO PÚBLICO Y RECREACIÓN	INFRAESTRUCTURA	1	2	NO	-	-
CENTRO CULTURAL	LOS COCOS	CULTURA Y EDUCACIÓN	DEPORTES	2	0	NO	-	-
COMUNIDAD ORGANIZADA	SUCESIÓN SALAZAR (EL PIACHE)	ALUMBRADO PÚBLICO	SANEAMIENTO	1	1	NO	-	-
CONSEJO COMUNAL	GUARAGUAO	SALUD	VIVIENDA	2	1	SÍ	26	17
CONSEJO COMUNAL	PUEBLO NUEVO I	VIALIDAD	VIVIENDA	1	2	NO	-	-
CONSEJO COMUNAL	VILLA TINAJERO	ESPACIO PÚBLICO Y RECREACIÓN	INFRAESTRUCTURA	1	1	SÍ	18	18

³² *Propuestas seleccionadas fueron escogidas previamente por voceros de CC. Asamblea exclusivamente informativa y de aprobación.

TIPO DE ORGANIZACIÓN	NOMBRE DE ORGANIZACIÓN	PRIMERA DEMANDA	SEGUNDA DEMANDA	VOCEROS		ACTA	FIRMANTES	
				Hombre	Mujer		H	M
PROTECTORES VECINALES	EL COLINDANTE	SANEAMIENTO	--	0	3	SÍ	1	10
CONSEJO COMUNAL	CAMPOMAR MANZANA I	VIALIDAD	SANEAMIENTO	1	0	NO	-	-
CONSEJO COMUNAL	CAMPOMAR MANZANA II	DEPORTES	ALUMBRADO PÚBLICO	2	1	Sí** ³³	3	2
CONSEJO COMUNAL	ACHÍPANO II	SANEAMIENTO	DEPORTES	1	1	NO	61	45
CONSEJO COMUNAL	ARICHUNA	EDUCACIÓN	DEPORTES	1	2	SÍ	11	26
ASOCIACIÓN DE VECINOS	BELLA VISTA	VIALIDAD	DEPORTES	3	0	SÍ	42	44
CONSEJO COMUNAL	POZO NUEVO	VIVIENDA	DEPORTES	1	1	NO	13	10
MESA TÉCNICA	COCONUT	SANEAMIENTO	SEGURIDAD	2	1	NO	13	50
CONSEJO COMUNAL	LUISA CÁCERES DE ARISMENDI	SERVICIOS Y SANEAMIENTO	INFRAESTRUCTURA	2	0	SÍ	30	35
FUNDACIÓN SOCIAL Y DEPORTIVA	ISLETA II	EDUCACIÓN	DEPORTES	1	2	NO	-	-
CONSEJO COMUNAL	LANCEROS DE LLANO ADENTRO	VIALIDAD	--	0	2	NO	-	-
CONSEJO COMUNAL	CAMPO ALEGRE – VICENTE MARCANO	VIALIDAD	DEPORTES	0	2	NO	-	-
TOTALES				33	30		289	373

³³ Solo participaron en la asamblea los voceros del CC.