



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CONSEJO DE ESTUDIO DE POSTGRADO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS PROVINCIALES Y LOCALES
CIEPROL
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
CONVENIO ULA-UVM**

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN VENEZUELA**

Autora: Abg. Katuska Terán.
Tutor: Abg. Esp. Edward Ceballos

Valera, junio de 2014

Reconocimiento



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CONSEJO DE ESTUDIO DE POSTGRADO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS PROVINCIALES Y LOCALES
CIEPROL
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
CONVENIO ULA-UVM**

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN VENEZUELA**
(Trabajo presentado como requisito para optar al grado de Especialista en
Derecho Administrativo)

Autora: Abg. Katiuska Terán.
Tutor: Abg. Edward Ceballos.

Valera, junio de 2014

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR

Ciudadano:

”

Su despacho.-

Cumplo con participarle a usted, que en esta misma fecha en mi condición de tutora he revisado el Trabajo de Grado titulado: **Análisis de la participación ciudadana a través del presupuesto participativo en Venezuela**, realizado por la Ciudadana _____, C.I: _____ como requisito para optar al grado de Especialista en Derecho Administrativo y considero que cumple con todos los requisitos para su defensa ante un jurado examinador.

Agradeciendo su receptividad, me suscribo de usted,

Atentamente

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CONSEJO DE ESTUDIO DE POSTGRADO

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS PROVINCIALES Y LOCALES
CIEPROL
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
CONVENIO ULA-UVM**

**Análisis de la participación ciudadana a través del presupuesto
participativo en Venezuela.**

Autor: Abg. Katty Terán.
Tutor:

Resumen

El objetivo de la investigación fue analizar los aspectos inherentes a la participación ciudadana a través de la formulación del presupuesto participativo, a la luz de los fundamentos teórico - legales pertinentes. Se consultó con fuentes teóricas apoyadas en Cavalcanti y Maia (2006), Bernardo, J (2006), Rodríguez (2012), entre otros, además de documentos legales. La metodología fue de tipo descriptivo, con diseño documental, usando el análisis de contenido como técnica de análisis. Una vez culminado el proceso investigativo, la participación ciudadana en Venezuela es un derecho no solo consagrado en la Carta Magna, sino ha sido desarrollado en un vasto ordenamiento jurídico con el fin de establecer un vínculo entre el gobierno y las comunidades organizadas, para lograr la transparencia, calidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Desde el punto de vista del derecho administrativo, se destaca la necesidad de organizar el proceso de administración recursos-gastos donde la posibilidad de la participación de las comunidades en la identificación de sus necesidades más prioritarias y en la toma de decisiones relativas a la inversión de los ingresos; esto, como una forma de fortalecer el vínculo gobernabilidad – democracia. Se recomendó Llevar a la práctica las acciones propuestas en esta investigación para el fortalecimiento de la participación ciudadana como espacio apropiado para el desarrollo efectivo de la metodología presupuesto participativo a nivel municipal.

Palabras clave: participación ciudadana, presupuesto participativo.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana respecto de los procesos de presupuesto participativo, da lugar a que los ciudadanos involucrados descubran y comprendan que la democracia rebaza la simple elección de sus autoridades, como también que el desarrollo en sus diversas dimensiones es responsabilidad de todos, no solo de autoridades. Vale decir, sin presupuesto no existe medio alguno para poder desarrollar los gobiernos locales, ni tampoco se puede ampliar coherentemente los planes a corto, mediano y largo plazo propuestos para mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Acorde a lo anterior, la participación ciudadana adquiere así el carácter de vehículo de acceso al poder por parte de los ciudadanos a través de la intervención de estos en las decisiones, pero también de fortalecimiento de la gestión municipal, en una perspectiva de descentralización y sostenibilidad del Estado, otorgando legitimidad a las decisiones que ya no sólo involucran a las autoridades, sino a los reales destinatarios de los esfuerzos propios de los gobiernos locales. Así, se brinda la oportunidad de asignar a los recursos económicos una verdadera utilidad y maximización, pues son los mismos ciudadanos quienes conocen mejor en el día a día sus propias necesidades y prioridades, las cuales deben ser no sólo escuchadas, sino formar parte del decisorio político interno de inversión por el gobierno local.

En Venezuela, luego de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana en 1999, se establece el marco legal para instaurar la práctica del presupuesto participativo, por cuanto, se instituyen las normativas que habrán de regirlo, afincadas sobre todo en organizaciones que auspician la participación y el protagonismo de los ciudadanos. Esto con la finalidad de democratizar las relaciones entre el gobierno municipal y las comunidades.

Con la creación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en 2001 y su Reforma en 2006, la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en junio de 2005 reformada en 2010, así como con la instauración de la Ley de los Consejos Comunales de 2006, se sientan las bases para que los ciudadanos se integren en la elaboración del presupuesto municipal, a través del diagnóstico participativo, el establecimiento de prioridades y su participación activa en la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.

La presente investigación es el resultado de una revisión documental y tiene por objetivo el conocimiento y estudio que sirve de marco para analizar los aspectos inherentes a la participación ciudadana a través de la formulación del presupuesto participativo, a la luz de los fundamentos teórico - legales pertinentes, Se estructuró como sigue:

Capítulo I, El Problema, comprende el planteamiento y la formulación del problema; se formularon los objetivos, justificación así como la delimitación. En el Capítulo II: Marco Teórico, se precisaron los antecedentes de la investigación, así como el basamento teórico y el cuadro de categorías.

En el Capítulo III: Marco Metodológico, se describe la metodología cuyas pautas permitieron alcanzar los objetivos planteados. El Capítulo IV: Análisis de los Resultados, implica el análisis de la información producto del arqueo realizado. En el capítulo V, contienen las conclusiones y recomendaciones. Seguidamente, la bibliografía consultada que sirvió de apoyo en la investigación.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del problema

En el devenir de los años, los ciudadanos han venido reclamando una mayor participación en la toma de las decisiones sobre asuntos de su interés, especialmente en el ámbito local, por considerarlo el más cercano. La novedad de esto estriba en su fuerza y auge, además de las variadas motivaciones que la causan, entre ellas, aumento de demandas, ciudadanía más exigente, cambios culturales, entre otros.

En ese sentido, las organizaciones de gobierno local, tal como lo apuntan García y Hernández, (2007: 28) “deben hacer frente a dos objetivos contradictorios para garantizar su supervivencia y desarrollo competitivo: adaptación externa e integración interna”. La adaptación externa, según los autores en referencia, comprende todas aquellas actividades orientadas al conocimiento del entorno y la dirección del proceso de ajuste estratégico externo, mientras, la integración interna viene dada por las tareas centradas en el análisis de la organización y la dirección del proceso de ajuste interno.

Por consiguiente, las iniciativas de participación ciudadana conforman un espacio de acción aprovechable para reforzar su capacidad de organización, por cuanto la presencia de ciudadanos en asuntos públicos es una condición necesaria para establecer procesos democráticos transparentes. Cuando ésta se hace explícita en las políticas públicas, es posible tomar decisiones precisas y oportunas, mejorar la eficacia de las relaciones ciudadanos - sector público, aparte de minimizar los conflictos frente a la acción del Estado.

Con lo anterior concuerda Lavin (2011), para quien, la participación ciudadana activa en la toma de decisiones aumenta la

legitimidad de estas. La entrada de perspectivas diferentes y el debate, hace que los ciudadanos puedan mostrar sus intereses o sus inquietudes a la hora de formular actuaciones. Es decir, el ciudadano en la sociedad de la información pasó de solo receptor de los servicios públicos, a asumir un papel más exigente respecto de la forma, circunstancias y principios gestores utilizados por la administración pública para prestarlos.

En América Latina, hubo ciertos acontecimientos desde mediados de los años 80 que contribuyeron a transformar la concepción de participación ciudadana: una, la trascendencia del concepto de democracia representativa a participativa, que por añadidura implica la corresponsabilidad ciudadanía - gobierno que va más allá de la pasiva elección de autoridades. Otra, que en las postrimerías de esa década, emergen las primeras experiencias exitosas en lo referente a presupuestos participativos en Brasil, tal es el caso del Pacto del Ceará, considerado como un mecanismo de democracia participativa llamado a complementar las instituciones representativas de la región. Luego hubo otras experiencias más o menos exitosas en Chile, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La participación ha adquirido así, una especie de medio para el empoderamiento ciudadano, mediante la intervención de estos en las decisiones; también, de fortalecimiento de la gestión de los gobiernos regionales y locales en una perspectiva de descentralización del Estado. En otras palabras, la participación conduce al empoderamiento ciudadano por medio del fortalecimiento de sus capacidades operativas, máxime con la potenciación del ejercicio pleno de sus derechos humanos fundamentales.

A nivel nacional, la participación ciudadana está preceptuada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, cuyo artículo 70 señala expresamente los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en lo político, mediante lo cual los ciudadanos pueden acudir al referendo, a la

iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos. En lo social y económico, predice las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, e incluye las de carácter financiero, las cajas de ahorro y la empresa comunitaria principalmente.

Asimismo, el artículo 184 del mismo texto enfatiza la participación ciudadana a través de diferentes formas de organización para la formulación de presupuestos de inversión ante las autoridades estatales y municipales. También, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en su artículo 111, señala que el Alcalde en su carácter de Presidente del Consejo Local de Planificación Pública, ha de promover la conformación de los Consejos Comunales en todas las parroquias de su Municipio. Al mismo tiempo, se reafirma en el artículo 4 de la misma Ley: la Alcaldía debe "impulsar y promover la participación ciudadana, en el ejercicio de sus actuaciones". Por tanto, es competencia de la Alcaldía el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local, la gestión de las actividades y servicios requeridos por la comunidad.

De la misma manera, tiene la facultad de organizar el funcionamiento de sus órganos y regular las atribuciones de las distintas entidades activas en su jurisdicción. En consecuencia, debe tener una oficina destinada a la acción ciudadana, donde sus órganos de gestión, por intermediación de su talento humano, brinden su apoyo para mejorar su funcionamiento. Lo esencial en la democracia participativa, es que son los propios ciudadanos quienes puedan contar con espacios que les permitan definir sobre qué temas o decisiones del gobierno deben participar y cómo deben participar.

Lo anterior se pone de manifiesto desde el punto de vista doctrinario- legal, con la promulgación del presupuesto participativo el cual se concreta a nivel local según lo sistematizado en el preámbulo de la Constitución en su artículo 184, y, refrendado en el 273 de la Ley

Orgánica del Poder Público Municipal (2010). De este modo, dicha modalidad presupuestaria se convierte en un espacio abierto para que los ciudadanos estudien y tomen decisiones de su interés, con la finalidad de contribuir a superar debilidades. El presupuesto participativo es la oportunidad de ganar espacios ciudadanos, un ejercicio de información donde se llevan a la práctica nuevos modos de relación poder municipal - sociedad, sobre todo, conforma un mecanismo para lograr una mayor transparencia en el uso de los recursos presupuestarios públicos.

No obstante, según Morandy (2006), la formulación del presupuesto participativo confronta diversos problemas para su consolidación, entre otras cosas porque “las autoridades locales no tienden a reaccionar estratégicamente focalizando la acción sobre los procesos de participación ciudadana, y no han asumido su rol como gestores del desarrollo local, sino tienden a actuar discrecionalmente en función de sus centros particulares de interés” (p.1). Esto para, fortalecer por sobre todas las cosas su posición frente a los sectores de poder establecidos, atender situaciones de emergencia, lo cual se convierte, a veces, en el eje principal y cuando no único de la gestión.

De ese modo, la debilidad de la participación ciudadana se debe también a la anomia de la gestión de quienes están al frente de los gobiernos locales, así como a la ausencia de integración del equipo de gobierno. Esto genera una distancia incommensurable entre la concepción y la acción, además abre una brecha donde dicha participación no tiene cabida.

En el estado Trujillo en una investigación desarrollada por Pacheco (2011), se encontraron inconsistencias relativas al cumplimiento de las normativas legales que exige un presupuesto participativo, pues la consideración de las comunidades en la identificación de las necesidades y en la definición de prioridades es casi inexistente. Esto ha dado lugar a numerosos conflictos entre las comunidades, las cuales saben que aun cuando se les ha otorgado un derecho para participar en la elaboración

del presupuesto local, muchas veces, el acceso a la toma de decisiones le es restringido.

Igual sucede en el estado Lara, señala Gil (2014), donde la experiencia no se registra más que como una actividad de la gestión local, en contraste con la revisión profunda de una metodología aplicada que puede representar por si misma, una forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un mecanismo de democracia directa. No obstante, experiencias como las del municipio Palavecino, a pesar de los esfuerzos no han sido lo suficientemente exitosas debido a conflictos de competencias, limitaciones presupuestarias, e incluso, dificultad para encontrar materiales para la ejecución de las obras.

Asimismo, la ausencia de una cultura participativa que despierte el interés de la ciudadanía, la estimule a involucrarse en los asuntos vecinales, locales y nacionales, proporcionándole al mismo tiempo, los medios para participar en los asuntos de su interés, se suma a la falta de competencia del ciudadano común en cuanto a los asuntos sobre los cuales debe emitir opinión, tanto más sin son de carácter técnico como es lo relativo al presupuesto participativo. Por lo tanto, es posible que la inserción y la participación de la mayoría de los ciudadanos no haya sido posible de manera amplia, tal como fue establecido en el marco legal.

A ello, agrega Briceño (2012) los gobiernos locales no han dado participación a todas las comunidades mediante los consejos comunales en la atención a todas sus necesidades planteadas a través de proyectos en la asamblea de ciudadanos, obviando las necesidades y prioridades colectivas de cada uno de los sectores. Esto puede deberse, entre otros factores, a la falta de motivación grupal de los dirigentes sociales, e incluso al carácter político partidista asumido en algunos casos.

Así, se resumen en escaso nivel de transparencia en la gestión de los recursos públicos municipales, tales como ingresos y gastos, y rendición de cuentas; poca precisión en las normas respecto a la normatividad para la transparencia de la ejecución de los fondos públicos.

Aunado a ello, existe una aparente desconfianza del cumplimiento de los compromisos políticos de las autoridades elegidas.

Por lo antes expuesto, esta investigación se encamina a estudiar lo referente a la fundamentación teórico legal relacionada con el rol que juega la participación ciudadana en la formulación del presupuesto participativo a nivel municipal; cabe destacar que la participación ciudadana es un proceso largo, complejo y difícil, por ello las experiencias exitosas conocidas son pocas y los fracasos por el contrario son bastantes numerosos. No obstante, es necesario encontrar explicaciones respecto de que la democracia participativa tal como está concebida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), ciertamente, conforma un sistema donde se supone que los ciudadanos asumen un rol más activo que en la democracia representativa, fundamentalmente en la incidencia sobre el diseño, decisión, formulación y el control de las políticas públicas.

Con atención a lo descrito, se formula la siguiente inquietud y los objetivos generados en consecuencia:

¿Cuáles son los aspectos inherentes a la participación ciudadana a través de la formulación del presupuesto participativo?

Objetivo general

Analizar los aspectos inherentes a la participación ciudadana a través de la formulación del presupuesto participativo, a la luz de los fundamentos teórico - legales pertinentes.

Objetivos específicos

Describir los fundamentos teóricos legales sustantivos de la participación ciudadana.

Destacar de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, los factores clave de la metodología presupuesto participativo.

Proponer acciones que contribuyen con el fortalecimiento de la participación ciudadana como espacio apropiado para el desarrollo efectivo de la metodología presupuesto participativo a nivel municipal.

Justificación del estudio

La finalidad de este trabajo es analizar los aspectos inherentes a la formulación del presupuesto participativo de inversión municipal, a la luz de los fundamentos teórico - legales pertinentes, en razón de lo cual, se contribuye con la disponibilidad de indicios acerca de la situación real del papel que juegan los ciudadanos en cuanto a su intervención activa para exigir a los gobiernos locales la satisfacción de las demandas, para así poder sugerir acciones que permitan el fortalecimiento de su acción.

Además, para el Especialista en Derecho Administrativo este es un tema trascendental en el momento actual, pues es si bien los venezolanos desde el punto de vista legal, deberían gozar del derecho constitucional de una participación protagónica a través de instancias para decidir sobre asuntos de interés colectivo, la metodología del presupuesto participativo no ha alcanzado metas importantes. En este marco, la participación ciudadana, es un agente activo, el cual permite integrarse directamente en reformular una administración no estática sino estratégica, consensuada y orientada a los procesos de planificación, donde las comunidades establecen metas y toman sus propias decisiones a nivel local.

Los resultados de la investigación servirán de consulta a autoridades locales, organización de ciudadanos y público en general en los presupuestos participativos, para una acertada toma de decisiones, teniendo en cuenta las fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades de cada jurisdicción articulando con todos sus actores potenciales y directos y que se pueda potenciar los sectores en provecho de la población. Por tal motivo, el trabajo incide en la aplicación teórica y conceptos básicos de participación, planificación, concertación transparencia y vigilancia ciudadana en la gestión pública municipal.

Desde el punto de vista teórico, se analizan e interpretan enfoques, teorías y normativas legales relacionadas con la participación ciudadana y el presupuesto participativo. Ello redunda en la obtención de elementos precisos sobre la situación indagada, a partir de lo cual es posible el diseño de mecanismos proyectados hacia el fortalecimiento de ambos mecanismos consagrados en la Carta Magna.

La importancia metodológica del estudio, está dada en que se apoya en la metodología descriptiva para lo cual, se usan técnicas que faciliten el alcance de los objetivos planteados, los cuales podrán ser útiles para el desarrollo de nuevas investigaciones. Asimismo, los resultados, serán de utilidad como referencia para la propuesta de acciones a ser presentadas a los gobiernos municipales para su consideración.

Delimitación

El estudio se realiza en el contexto de los fundamentos teóricos y legales contenidos en el ordenamiento jurídico venezolano relacionados con la participación ciudadana y el presupuesto participativo en el gobierno local. El lapso para su desarrollo es octubre de 2013 a junio de 2014.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Antecedentes de la investigación

A continuación se refieren los estudios cuyos aportes contribuyeron a conceptualizar el enfoque de esta investigación:

Briceño (2012) en su Trabajo de Grado de Maestría de **Capacitación y control de gestión de los Consejos Comunales**, tuvo como objetivo determinar las áreas clave para la formulación de un plan de capacitación comunitaria que contribuya con el mejoramiento del control de gestión de los Consejos Comunales de la parroquia Santa Rita. La fundamentación teórica se apoyó en Chiavenato (2003), Cunill (2003) y Cieza (2008), entre otros autores. Se seleccionó una metodología de tipo descriptivo con un diseño de campo.

La población la conforman 30 voceros y voceras de los Consejos Comunales en cuestión. Como instrumento de recolección de datos se elaboraron dos cuestionarios en formato de escala de 14 ítems cada uno. Ambos instrumentos, se validaron mediante la modalidad de contenido, y su confiabilidad se calculó en función de la técnica Alpha de Cronbach, con resultado de 0,97. Una vez aplicados los instrumentos, los datos numéricos se procesaron en el programa SPSS 10.0.

Se concluyó que las áreas clave para la capacitación comunitaria son participación ciudadana, diagnóstico comunitario participativo, elaboración proyectos y presupuestos comunitarios, toma decisiones en equipo, valores democráticos, administración de recursos y control, cuyo desconocimiento no solo incide en la pérdida de posibilidades para que las comunidades transformen su realidad, social, política, económica y educativa, sino también en obviar los procedimientos de control de gestión, mediante lo cual se garantiza efectividad, eficiencia, eficacia y transparencia en la administración de los recursos presupuestarios. Por ello, la capacitación de los actores de los Consejos Comunales amerita de una acción fuerte y significativamente contextualizada en las realidades comunitarias. Se recomendó, aplicar el plan de capacitación comunitaria

propuesto en este trabajo, para lo cual se deben involucrar otros actores comunitarios, educativos y de gobierno, incluso el sector privado

El estudio de Briceño es considerado un antecedente porque aborda aspectos relacionados con la participación ciudadana como es la constante pérdida de posibilidades para que las comunidades transformen su realidad, social, política, económica y educativa, como también la inaplicabilidad de procedimientos de control de gestión, lo cual es esencial para su intervención en la metodología presupuesto participativo.

Santana (2012) en su investigación denominada **Análisis de la participación política de los ciudadanos del municipio san francisco Estado Zulia en los consejos comunales**, tuvo como propósito analizar la participación política de los ciudadanos del municipio San Francisco Estado. Zulia en los consejos comunales de su circunscripción territorial, identificar los medios que generaron la información para su integración, conformación y funcionamiento, identificar los factores que influyen en la participación política del ciudadano, asimismo determinar las dimensiones y los modos de participación política de los ciudadanos en los consejos comunales de su circunscripción.

Para lograr estos objetivos se desarrollo una investigación de tipo descriptiva en la cual se utilizó como técnica de recolección el cuestionario. Los resultados obtenidos permitieron concluir la ausencia de capacitación en trabajo comunitario para que los ciudadanos aprendan a conformarse, integrarse y cumplir con sus funciones; se destacar una participación marcada por ciudadanos vinculados a una tendencia partidista que en su mayor parte son mujeres e individuos de edad avanzada, con un nivel de instrucción básico que poco les permite lograr una mayor acción dentro de la participación política de su comunidad. Se midieron las dimensiones donde se destacó una iniciativa por parte del ciudadano a organizarse para lograr resolver los problemas de su comunidad y lograr un desarrollo en el país, pero la falta de conocimientos en estos ciudadanos integrantes incide en el desaprovechamiento de esta

instancia para la ejecución de proyectos, elaboración de presupuestos participativos y ejercen diversos modos de participación política.

En la investigación referida, se concluye sobre la carencia de conocimientos para aprovechar los beneficios ofrecidos por la participación, lo cual devela la necesidad de aplicar programas de capacitación comunitaria para su efectiva intervención en los presupuestos participativos.

Fernández (2010) en su investigación denominada **Diseño de una Metodología para la Elaboración del Presupuesto Participativo en el Municipio Iribarren del Estado Lara**, tuvo como objetivo diseñar una propuesta para la elaboración del presupuesto participativo en el Municipio Iribarren del Estado Lara, fundamentándose en los principios teóricos de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y en referencia a las experiencias de esta práctica en otros países de Latinoamérica, en especial a la metodología desarrollada en la ciudad de Porto Alegre – Brasil.

Los planteamientos de la presente propuesta se soportan en el contexto legal vigente, y la metodología de investigación utilizada es de tipo proyectiva con un diseño mixto, por cuanto combina información de fuentes primarias con secundarias; las técnicas de recolección de la información fueron las entrevistas, observación directa no participante y la revisión documental, obteniendo también información de la metodología desarrollada actualmente, así como de los resultados de la experiencia de lo que la Alcaldía del Municipio Iribarren implementa como presupuesto participativo hasta el momento.

Los lineamientos generales de la metodología propuesta, parten de la creación de una red de instancias de participación ciudadana en los diferentes niveles territoriales del municipio, en el proceso de priorización y toma de decisiones en relación a las necesidades discutidas en los ejes territoriales y temáticos. Para el cumplimiento de tal propuesta se hace necesaria la construcción de un escenario propicio, mediante la disposición del gobierno municipal, el acceso a la información, el

desarrollo de un gestión fiscal transparente, el respeto de las decisiones tomada por los ciudadano, la educación ciudadana.

Esta investigación conforma un valioso aporte para el estudio actual, pues sugieren el uso de elementos teóricos puntuales para abordar el tema de una manera circunscrita al deber ser de esta práctica presupuestaria. Además, develan las inconsistencias de ésta, no quedándose allí, sino en la propuesta de acciones inminentes de aplicar para que no se pierda el objeto de esta herramienta de participación.

Bases Teóricas

Lo esencial en la democracia participativa, es que son los propios ciudadanos quienes puedan contar con espacios que les permitan definir sobre qué temas o decisiones del gobierno deben participar y cómo deben participar. Fundamentalmente, señalan Viejo; Martí-Costa; Parés, (2009:43) lo medular es asegurar los suficientes espacios de participación para que esta situación pueda asegurarse.

En este sentido, se parte del supuesto de que es el ciudadano quien mejor conoce sus problemas, por tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan lo harán, y lo harán con mayor eficacia que los propios técnicos del gobierno. De ese modo, a través de la participación ciudadana se encuentra un espacio apropiado para complementar radicalmente las instituciones representativas y así representar mejor los intereses de los sectores minoritarios o de menos influencia en el poder institucional.

Ahora bien, es importante destacar que la división política plasmada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su Artículo 16, establece que "Con el fin de organizar políticamente la República el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales, y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios". Así mismo, determina la organización política de los municipios, los cuales de acuerdo con el Artículo 168 "constituyen

la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley (...). Están conformados por juntas parroquiales y consejos comunales”.

Uno de los elementos resaltantes de los servicios municipales o locales es su autonomía. Esta, comprende entre otros aspectos, que éstos no estén sometidos a un vínculo jerárquico o de dependencia de la presidencia de la república ni de los ministerios. En general, los Municipios cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos del gobierno central.

Esta situación está consagrada en las constituciones políticas de los estados y en general en las Leyes específicas sobre las Municipalidades. La característica más importante del municipio es su autonomía, la cual desde el punto de vista jurídico, es la facultad y aptitud que tiene toda persona jurídica pública o ente público territorial para administrarse a sí misma dentro de su competencia y cumpliendo fines públicos específicos.

Dentro de la autonomía, establece la Carta Magna, la participación ciudadana, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales responsables de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción. A ese respecto, se hace una disertación para fundamentar a continuación, ambos conceptos, participación ciudadana y presupuesto participativo, pues esta forma de gestión del proceso recursos-gastos permite la corresponsabilidad social evitando la ejecución de obras que no proporcionan mayores beneficios a una localidad determinada.

Participación ciudadana

Por participación debe entenderse de forma general, la facultad que tienen todos los seres humanos en cualquiera de los aspectos de la vida en sociedad, ya sean estos económicos, políticos, culturales y sociales propiamente dichos, de incorporarse al proceso de inclusión en las decisiones político locales dentro de los gobiernos locales. Por lo tanto, como lo asevera Atarama (2011), el municipio es el elemento primario de participación y poder en el sistema de órganos del Estado; dada su proximidad a ese nivel entre gobernantes y gobernados, estos se erigen como la expresión más real y verdadera de participación ciudadana.

La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del Municipio. A esta modalidad se le denomina participación ciudadana, la cual según Cunill (2003:11) “es el proceso mediante el cual la ciudadanía interviene individual o colectivamente, en las instancias de toma de decisiones sobre asuntos públicos que le afectan en lo político, económico y social”. En otras palabras, el fortalecimiento de la participación ciudadana debe asegurar la capacidad de los ciudadanos de intervenir en lo público y este derecho sólo es posible si se promueve una nueva articulación estado, sociedad civil y ciudadanos, al ser el gobierno local el ámbito más adecuado para impulsar estos procesos de participación.

Es a nivel municipal donde, de manera más efectiva, pueden tener lugar las formas de democracia directa, consideradas como la única y verdadera democracia, pues por lo general solo en el ámbito local puede el ciudadano participar directamente en la toma de decisiones. Es así, porque en niveles superiores esto se dificulta por el carácter representativo que necesariamente adopta el Estado moderno; por ello en esos niveles el ejercicio popular del poder suele ser indirecto o mediado por el representante.

En el caso venezolano, la crisis de las democracias representativas como sistema de gobierno, reivindicaron otras formas de participación en el quehacer político frente al Estado, apertura para nuevos liderazgos políticos a través de novedosos instrumentos jurídicos: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2010, Ley de los Consejos Comunales 2010. Todo este proceso, replanteó otras formas de participación ciudadana en los asuntos públicos, conceptualmente denominada Democracia Participativa y Protagónica, con referencias a modelos de gestión y planificación en los cuales la ciudadanía puede intervenir junto a la burocracia estatal en la elaboración de decisiones, gestión o ejecución de programas

Se plantea entonces, un cambio fundamental en donde las decisiones se toman con la intervención de la comunidad y por consenso, por cuanto los problemas son cada vez más complejos e interrelacionados para lo cual la institucionalidad tradicional es ineficiente en sus soluciones. El contexto socio político de la participación ciudadana es tan dinámico que las instituciones necesitan de su refuerzo en el desarrollo de las iniciativas de carácter público.

En opinión de Cunill (2002), el objetivo de la participación es hacer más fuerte, directo y cotidiano las relaciones ciudadano - Estado con la finalidad de tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta. Para ello se hace necesario crear mecanismos de participación diferentes a los utilizados por los partidos políticos, organizaciones deliberantes, que cada día representan menos a la sociedad civil, a sus intereses sectoriales y al Municipio, pues es la organización jurídico política que enmarca la vida local.

De acuerdo con Cartaya (2005:15), algunos autores conceptualizan la participación ciudadana como un "hecho político" como un modelo de relación entre Estado y Sociedad Civil "enmarcada dentro de una cultura política (actitudes, valores y normas), orientadores del comportamiento de los ciudadanos en un marco de deberes y derechos frente al Estado".

Pudiera caracterizarse la anterior definición como la expresión más tradicional de participación, es decir la intervención en lo público para ejercer derechos políticos elementales; por ello se acepta la participación ciudadana como una forma de intermediación política de un colectivo social donde se involucra a toda la comunidad.

En general, la participación es un valor clave de la democracia según esta tradición; esa posición privilegiada se legitima en relación con tres conjuntos de efectos positivos. Primero, la participación crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos. Segundo, la participación hace que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad. Tercero, la participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad.

La combinación de estos tres efectos positivos resulta favorecedora del surgimiento, en esta forma de vida, de otros importantes valores: creación de distancia crítica y capacidad de juicio ciudadano, educación cívica solidaria, deliberación, interacción comunicativa y acción concertada. En suma, la forma de vida construida alrededor de la categoría de participación tiende a producir una justificación legítima de la democracia, basada en las ideas de autonomía y autogobierno.

Principios de la participación ciudadana

Los principios según Bobbio (citado en Merchan, 2003: 9), “son criterios fundamentales para una participación ciudadana efectiva”. Esto porque no se debe llevar de ninguna manera a desvirtuar las posibilidades que tiene la participación para mejorar la calidad de la democracia y la efectividad de las políticas públicas, pero tampoco pueden ser ignorados, por eso es necesario fijar algunos criterios para

que estos ejercicios cumplan sus objetivos y no sean causa de frustración.

Relevancia: los procesos exitosos tienen una constante: involucran temas que tocan directamente a la gente; las comunidades suelen no participar por razones abstractas o etéreas, sino porque suelen ver en tal posibilidad una opción para mejorar su calidad de vida y su entorno. Por ello, a la ciudadanía hay que ponerla a deliberar sobre temas relevantes no desgastar sus energías y sus aptitudes en asuntos que no van a generar un impacto palpable.

Transparencia: la rendición de cuentas, según Ochoa (2004: 39), tanto en el aspecto económico como en el de los resultados de las actuaciones, por parte de los funcionarios y funcionarias, es esencial para la incidencia de las personas en la actividad pública, en especial en la planificación y evaluación de las políticas. Es indispensable que desde un principio las autoridades expliquen cuál va a ser el impacto de la participación.

Integralidad: uno de los pecados más recurrentes es concebir que la participación ciudadana se agote en unas pocas reuniones. Muy por el contrario, para que esta rinda frutos debe ser constante y llevar a que la comunidad tenga amplios espacios para deliberar en todas las etapas de la formulación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas.

Continuidad: todo escenario de participación es antes que nada un ejercicio de aprendizaje continuo, vale decir, a participar se aprende participando. No existen manuales o recetas que lleven a que un determinado esfuerzo traiga automáticamente resultados positivas, hay que entender que tanto para la comunidad como para las propias autoridades el empoderamiento ciudadano es complejo y los beneficios se van obteniendo gradualmente.

Confianza: la tentación más grande de quienes buscan desarrollar las instancias de participación es caer en el fetichismo de las leyes, creyendo que todos los problemas se resuelven con cambios en las

normas. Habitualmente el problema no es de índole legal, sino del comportamiento y la confianza existentes entre los distintos actores. Construir esa confianza es más importante que desarrollar normas perfectas pero distantes de la realidad social.

Progresividad: de un momento a otro no pueden entregarse enormes responsabilidades a una comunidad que durante muchísimos años ha estado marginada de la posibilidad de influir decididamente, eso sería desconocer el carácter de la participación como aprendizaje continuo. Por ello las funciones que se le otorgan a la comunidad deben darse como consecuencia del know how (cómo hacerlo), que se ha venido adquiriendo. Por esta circunstancia, unos escenarios de participación bien concebidos no son juegos de suma cero. Creer que la comunidad decide sobre todo, o no decide sobre nada, es una aproximación no sólo simplista, sino también peligrosa, pues no va a permitir destacar los logros que se van adquiriendo lentamente.

Delimitación de los roles: es obvio expresar que uno de los inconvenientes más difíciles de superar es conciliar la legitimidad de quienes han sido popularmente electos, con la de la comunidad organizada. En ese sentido, el conflicto entre representación y participación es siempre difícil de manejar, de allí que desde el principio deba ser claro el papel que tanto las autoridades electas como la ciudadanía deben desempeñar, de lo contrario se cae en innecesarios conflictos.

Universalización: un factor donde normalmente se falla, es en la apertura real de espacios para todos aquellos que puedan tener un interés en formar parte del debate; particularmente es crítica la manera como se hace la convocatoria y la amplitud de la misma. Habitualmente se ponen los esfuerzos en el funcionamiento de los mecanismos y se ignora que uno de los obstáculos más complejos es transmitir a la ciudadanía un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo.

Educación: es el factor clave, pues según Font y Goma (2001; 2), el proceso de socialización para la democracia puede ser desarrollado a través del proceso de participación, incluyendo el aprendizaje de valores y la práctica de habilidades y procedimientos democráticos. Se trata de fortalecer las capacidades, entendidas como actitud cultural y suma de destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo posible

En ese sentido, tal como lo ha señalado Bobbio (Ob. cit) hasta el momento, es la gran moraleja que deja el estudio tanto de los éxitos como de los fracasos de las experiencias, aspecto donde la variable más determinante la constituyen la capacitación de los actores y la socialización de los objetivos, alcances, límites, normas y procedimientos situados detrás de la planeación participativa. Si este requisito no se cumple adecuadamente y de forma continua, los peligros antes señalados tienden a potencializarse y a impedir que se genere racionalidad colectiva.

Mecanismos de participación ciudadana

Los efectos beneficiosos de la participación ciudadana, expresan Font y Goma (2001:8), “se conjugan con la idea que la democracia y sus prácticas, lejos de entrar en conflicto con la perspectiva liberal, son el componente indispensable para el desarrollo de la autonomía individual que presumiblemente aquellas instituciones quieren proteger”. Dicho de otro modo, existe una conexión interna entre participación, democracia y soberanía popular, por un lado, y derechos, individualismo y representación, por otro.

Esa conexión se apreciaría, por ejemplo, en el hecho de que estas últimas constituyen precisamente las condiciones legal-institucionales bajo las cuales las variadas formas de participación y deliberación política conjunta pueden hacerse efectivas. Esto se concretiza a partir de la puesta en marcha de estrategias de participación, un programa de acción social, la aplicación de principios y mecanismos de participación

ciudadana, el presupuesto participativo junto con la contraloría social. Entre los mecanismos de participación, se señalan los siguientes:

Toma de decisiones participativa

Al hablar de participación, se hace referencia a un sistema en el cual todos los miembros determinan, en algún grado, las decisiones de la organización. Al incluir a los empleados en el proceso de toma de decisiones, las organizaciones elevan su rendimiento y la calidad de los bienes y servicios que producen.

A ese respecto, por toma de decisiones participativa sostienen Estévez y Arbazúa (2003:19), se entiende “un proceso compartido por todos los miembros de la organización para identificar y seleccionar un curso de acción para enfrentar un problema específico u obtener ventajas cuando se presenta una oportunidad”. En ese sentido, cuando las personas son dejadas fuera de la toma de decisiones, generalmente se sienten sin poder y no necesitadas; se vuelven dependientes de otras personas, aumentando su nivel de ansiedad acerca de su valor para la organización, adoptando una postura cínica en sus vínculos y resistentes a aceptar ayuda bien intencionada

Para Álvarez (2002:9), una toma de decisiones participativa, requiere adoptar actitudes como las siguientes:

Toda idea cuenta o todo punto de vista cuenta. Es reconocer que los diferentes grupos y personas tienen diferentes percepciones; por tanto, evalúan las situaciones en forma distinta, que los lleva también a acciones diferentes. Esto se aplica a cada persona incluyendo facilitadores y promotores de procesos participativos.

El punto de vista de cada cual, está cargado de interpretaciones, predisposiciones, prejuicios y esto implica que hay múltiples descriptores e interpretaciones sobre el fenómeno del mundo real, los eventos y las acciones. Aceptar esto, lleva a un entendimiento, base necesaria para todo proceso participativo: cada uno es diferente y puede ofrecer

contribuciones importantes al proceso, su punto de vista puede complementar el de los otros aunque pueda parecer poco útil a primera vista.

Encuentros Ciudadanos

Los encuentros ciudadanos, según Danós (2004:21), “son acciones programadas mediante las cuales, el alcalde y su equipo de gobierno atienden directamente a los ciudadanos para conocer sus problemas y recibir propuestas”. Dentro de este programa se realiza lo siguiente:

a. Audiencias Públicas: las audiencias públicas consisten en que el Alcalde junto con sus funcionarios y colaboradores sostienen encuentros con los ciudadanos de una comunidad determinada para intercambiar impresiones acerca de la problemática y de las posibles soluciones a la misma, por lo menos una vez al mes, y se propone dar seguimiento a las peticiones realizadas por las personas.

b. Monitoreo y Difusión Ciudadana: con la finalidad de informar a la comunidad sobre las actividades, obras y eventos que se realizan en sus Comunidades, se deben realizar actividades de difusión repartiendo volantes informativos y de promoción, a través de la prensa, la radio o la televisión, manteniendo así una estrecha comunicación con los ciudadanos.

c. Visitas Comunitarias: se trata de que El Alcalde y sus funcionarios bien sea en forma conjunta o individual concurren a las distintas comunidades para conocer de cerca los problemas que las aquejan, y así analizar las posibles alternativas de solución, considerando la pertinencia de estas con cada realidad.

d. Atención Directa: con personal responsable de esta función se atiende directamente al ciudadano cuando presenta sus peticiones por teléfono, correo electrónico o correspondencia, registrándolas en una

base de datos para su seguimiento, esto con la finalidad de darle respuesta al ciudadano en sus propuestas y peticiones.

e. Comunicación con la Comunidad: con los objetivos de dar a conocer los programas y acciones municipales, se han realizan diferentes acciones de difusión, en donde los medios producen notas informativas de las diversas actividades de las dependencias municipales.

Los mecanismos señalados, según Garay (2003), son útiles en la medida de ofrecer una verdadera participación activa y protagónica, para que las comunidades accedan a espacios propicios para realizar un diagnóstico de sus necesidades, las cuantifique, elabore sus demandas, escoja las prioritarias y efectúe un seguimiento de la ejecución de tales acciones. Resulta de vital importancia, la existencia de mecanismos tales como el presupuesto participativo, garantes del flujo de información constante entre el gobierno y la sociedad.

Gestión de los Consejos Comunales

Para García (2007: 16), la gestión de los Consejos Comunales “es el proceso sistemático de articular, organizar, planificar, evaluar y controlar con el objeto de explotar cooperativamente los recursos asignados por el gobierno para responder tanto las necesidades como las aspiraciones de las comunidades en la constitución de una sociedad de equidad y justicia social”. Esta gestión se dinamiza a partir de las funciones, el diagnóstico comunitario y las iniciativas para impulsar el desarrollo local.

La Ley de los Consejos Comunales (2009), se anota en el mandato constitucional de construir una democracia participativa y protagónica, donde el papel preponderante está en las comunidades. Estos son considerados como una instancia de coordinación y articulación de los movimientos populares organizados dentro de una comunidad.

Estos, deben cumplir con los objetivos planteados dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las distintas leyes. El Consejo Comunal se debe construir desde las bases y trabajar

para las necesidades que las mismas comunidades evalúan como prioritarias. De acuerdo con García (2007), en ellos deben estar representadas todas las formas organizativas específicas de cada localidad, por ejemplo: Mesas Técnicas de Agua, Comités de Tierra, grupos culturales, Comités de Salud, asociaciones deportivas, grupos organizados alrededor de las Misiones, cooperativas, grupos ecológicos, y otros.

También, según García (2007), los Consejos comunales han de tener labores administrativas, por lo cual han de formarse para estos fines. La presentación de cuentas claras a la comunidad además del uso de herramientas contables representa parte de su estilo de trabajo

Además de los mecanismos mencionados, se trata de ordenar algunos de los instrumentos participativos: en primer lugar, siguiendo una distinción muy tradicional en el análisis de las políticas públicas, se distinguen entre aquellos mecanismos más pensados para el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda política local, de aquellos que pretenden tener un carácter más decisional y de los que suponen la implicación en el proceso de gestión.

Control social

Según Ochoa y Coll (citado en López, 2008: 11), el término control se refiere “al proceso de seguimiento de políticas objetivos y metas, plasmados en leyes, reglamentos, decretos, planes, programas y proyectos”. Esta definición, se asocia a la organización racional de los recursos con el fin de alcanzar las condiciones mas optimas de un objetivo determinado, lo cual permite evaluar las posibles desviaciones de lo previsto. Por tanto, la participación ciudadana en el control es la que involucra a los sujetos en el seguimiento del cumplimiento de las decisiones.

El ejercicio de las contralorías sociales y el control social, como derechos individuales o colectivos de la ciudadanía y las comunidades, se complementa con el reconocimiento legal de un conjunto derechos y

obligaciones a tener en cuenta al momento de apoyar esta forma de participación. Entre los derechos señalados de la participación y asociación, se agregan los derechos de reunión, petición, rendición de cuentas e información administrativa, sólo por citar algunos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El control social, está referido según Delgado (2006:9)

al conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.

Sobre la base de los preceptos constitucionales de participación, esta es un derecho y un deber que tienen los ciudadanos, de ejercer el seguimiento, monitoreo y control de la administración pública, para prevenir y combatir la corrupción, asegurar la transparencia y proteger el bien común.

En fin, se diferencia de los mecanismos participativos en función del público principal al que van dirigidos, sean ciudadanos a título individual, organizaciones cívicas o ambos. Luego, como criterios complementarios, entre los instrumentos que prevén una participación con carácter eminentemente asociativo, se separan las que siguen una lógica territorial y las que adoptan criterios sectoriales, mientras en los mecanismos de base personal la principal distinción se establece entre aquellos pensados para implicar a grupos pequeños implicados de forma muy intensa, respecto a los que priorizan una participación más puntual pero lo más extensa posible.

Niveles de participación ciudadana

Respecto de los niveles de participación ciudadana en la vida pública local, se acude a la clasificación propuesta por Parrado (2004), señalada a continuación:

Información: la participación a través de la información se hace en los dos sentidos, tanto de los ciudadanos hacia los representantes públicos como de los representantes públicos a los ciudadanos. Una materialización de este sistema de participación es el sistema de quejas y sugerencias, reconocido y muchas veces sustentado con una base legal. La gestión activa de las quejas puede permitir un sistema dinámico de comunicación entre administración y necesidades y preferencias de los administrados. En este sentido, este instrumento de información tiene un cierto poder participativo.

La consulta. En ciertos casos la consulta de los ciudadanos es preceptiva antes de que la autoridad pública pueda tomar una decisión. En algunos casos, la autoridad pública queda ligada por la decisión tomada por los ciudadanos tras la consulta. Puede también ser voluntaria y no vinculante. Puede ser de carácter general, cuando la decisión se somete a consulta al conjunto de la colectividad local (referéndum) o circunscribirse al conjunto de los grupos o ciudadanos directamente afectados por la decisión que se quiere tomar. Aunque la decisión pública no quede legalmente vinculada por la posición de los ciudadanos consultados, queda al menos influenciada por la misma, al menos políticamente.

La concertación: consiste en la participación sistemática y estable de representantes ciudadanos (asociaciones vecinales o sectoriales) en los procedimientos administrativos o en la formulación de políticas públicas. La concertación implica la puesta en marcha de un proceso de participación, que implica una sistematización de la aportación hecha por los ciudadanos.

Cabildos abiertos: Son sesiones abiertas en la Cámara Municipal con el fin de lograr soluciones a problemas que afecten a las comunidades organizadas. La iniciativa para convocar a cabildos abiertos corresponde al Concejo Municipal, a las juntas parroquiales por acuerdos de la mayoría de sus integrantes; al alcalde y a los ciudadanos en los términos conforme estén establecidos en la respectiva ordenanza. Las decisiones adoptadas en los cabildos abiertos serán válidas, siempre que cuenten con la aprobación de la mayoría de los presentes y sean tomadas sobre asuntos atinentes al ámbito espacial.

Co-decisión: implica en cierta medida un reparto del poder legislativo local entre las autoridades públicas y los ciudadanos. Se articula a través de un proceso claramente establecido en todas sus etapas. Su reglamentación suele adquirir una forma legal. Pueden tomar la forma de asambleas en las que las decisiones de los representantes de los ciudadanos generan una obligación de ejecución por parte de la administración pública local.

Asambleas de ciudadanos: Es un medio de participación de carácter deliberativo, donde todos los integrantes de las comunidades tienen el derecho de participar por sí mismos, deben ser convocadas de manera expresa, anticipada y pública. Sus decisiones serán de carácter vinculante para las autoridades.

Referendo: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece el referendo como un mecanismo de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía, para ello la solicitud y validez del referendo consultivo, revocatorio, abrogatorio o aprobatorio deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Carta Magna y en la legislación electoral; deberá solicitarse ante el Consejo Nacional Electoral como ente encargado de organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos a dichos referendos. Cuando se trate de referendos sobre proyectos de ordenanzas o cualquier materia objeto de

consulta, sólo podrá hacerse una sola vez, en el mismo periodo constitucional.

Ahora bien, según Cavalcanti (2000) para hacer más transparente la gestión presupuestaria se ha buscado mecanismos de fortalecimiento de la sociedad civil, mediante la participación ciudadana, sobre todo en el ámbito municipal, instancia institucional generalmente responsable de la implementación de las políticas sociales. En este sentido, determinados aspectos del presupuesto participativo permiten vislumbrarlo como un elemento para ampliar las condiciones de gobierno y gobernabilidad local, así como promover mayor equidad social en la inversión de prioridades entre otros objetivos.

Presupuesto público y participación

Para dar cumplimiento a los preceptos constitucionales que se refieren a la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones en cuanto a la formulación, ejecución, evaluación y control del uso que le dan las autoridades a los ingresos públicos, se han aprobado numerosas leyes, entre las cuales se pueden citar: La Ley Orgánica de Planificación (2001) trata lo referente a la participación social; la CRBV (1999) contempla la creación del Consejo Federal de Gobierno. Asimismo, en el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal se dictan normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos; igualmente, la Ley contra la Corrupción exige la rendición de cuentas pública, aunado a que la LOPPM (2010) impulsa la organización comunitaria con la creación del presupuesto participativo, como también, la Ley Orgánica de Administración Pública (2008) establece la participación social en la gestión pública promocionando la participación ciudadana.

Aunado a ello, la planificación del desarrollo económico y social constituye una de las responsabilidades fundamentales del sector público. El sistema de planificación está constituido por diversos instrumentos, cada uno de los cuales cumple una función específica, complementaria

por los demás; y que, dentro de ellos, al Plan Anual Operativo le corresponde la concreción de los planes de largo y mediano plazo.

Uno de los componentes del Plan Operativo Anual es el Presupuesto del Sector Público, a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de los objetivos de dicho sector. La concepción moderna del presupuesto está sustentado en el carácter de integridad de la técnica financiera, porque el presupuesto no sólo es concebido como una mera expresión financiera del plan de gobierno, sino como una expresión más amplia pues constituye un instrumento del sistema de planificación, que refleja una política presupuestaria única.

Según Bastidas (2003: 59), el presupuesto es “un plan integrado y coordinado, que se expresa en términos financieros, respecto de las operaciones y recursos que forman parte de una empresa para un período determinado, con el fin de lograr los objetivos fijados por la alta gerencia”. El cálculo de entradas y salidas de dinero, está relacionado con lo que ocurrirá, en términos financieros, durante un año calendario o año fiscal de trabajo en una entidad.

Asimismo, el presupuesto es un instrumento que encuadra las actividades del gobierno local, con la finalidad de ordenar anualmente las necesidades locales según prioridades, contribuir a establecer los mecanismos para dar soluciones y disponer los recursos en forma ordenada para resolverlas. Desde ese punto de vista, es la base para la estructuración de un sistema de contabilidad gubernamental, y constituye el marco legal para la realización del gasto público. El Presupuesto Municipal, es en esencia un presupuesto público.

Presupuesto participativo

Retrospectiva

Actualmente, se estima que más de 300 ciudades en todo el mundo, han adoptado esta modalidad de gestión pública. La mayoría de ellas se localizan en Brasil, estimándose una concentración del 80% de las experiencias en ese país. Le siguen en importancia las experiencias

en municipios de Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia y, en forma puntual, en municipios de otros países de la Región como Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México. Más recientemente, algunas ciudades europeas han iniciado procesos de presupuesto participativo, en países como España, Italia, Alemania y Francia.

Una de las experiencias más exitosas datan de Brasil, donde con apoyo en la Constitución de 1988 y algunas leyes orgánicas de los municipios, se dio inicio a la difusión de esta nueva forma de gestión presupuestaria, la cual ha estado generalmente asociada a las administraciones municipales. Ciudades como Porto Alegre, Belo Horizonte, Ipatinga y Salvador ejemplifican esta forma de presupuesto participativo como una tentativa de perfeccionar el proceso de elaboración presupuestaria y de lograr una mayor transparencia de los gastos públicos.

Otra experiencia es en Buenos Aires, cuyo presupuesto tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento. En tal sentido, la ley determina la creación de todo un sistema de gestión financiera y control de las entidades gubernamentales y para ello establece dos instrumentos: el Plan de Prioridades Presupuestarias es el documento técnico que contiene no solo las prioridades de la ciudadanía sino todo el sistema de gastos e inversiones que la ciudad ejecutará durante el año. Este es aprobado por la asamblea legislativa. También, el Plan de Presupuesto Participativo está constituido por todos los instrumentos y herramientas necesarias para convocar a la ciudadanía con el fin de que esta defina las prioridades en materia de inversión en cada una de las zonas barriales en las que se divide la ciudad.

En la ciudad de Montevideo, Uruguay, el Presupuesto Participativo se lleva a cabo en dos instancias: La primera se basa en el Plan de Desarrollo Zonal, que tiene una vigencia de 10 años y la segunda en el

Plan de Desarrollo Territorial que tiene una vigencia de 5 años. Para ello, al hacer el llamado a los vecinos, se empieza a trabajar con los planes de desarrollo zonal y con los equipos centrales de la Intendencia y con los gobiernos locales.

Respecto de Venezuela, a inicio del año 1990 con la instauración de los procesos de descentralización en la Alcaldía del Municipio Caroní del Estado Bolívar, se comenzó a gestar una estrategia de participación vinculada al presupuesto, pero es a partir del ejercicio presupuestario del año 1992 cuando se comenzó a elaborar una dinámica participativa del Municipio con la población, mediante los procesos de consulta para el presupuesto a través de las asambleas de ciudadanos para establecer las prioridades de la comunidad y la asignación de los recursos. Además progresivamente se implantaron los comités de seguimiento del presupuesto e inició un proceso de cogestión en el cual, según Scotto, (2003: 9) “se hacían compromisos de inversión para determinados proyectos, y después se controlaba la ejecución, siempre con la participación de la gente”.

En el caso del Estado Miranda, a comienzos del año 1996, la Dirección de Desarrollo Social de la Gobernación creó un Sistema de Planificación Participativa con el objeto de explorar nuevos caminos en las relaciones entre el Estado y las comunidades, basadas en la participación activa. Este modelo respondía a la necesidad de promover y fortalecer las comunidades organizadas, estimulando patrones de asociación, participación, cogestión y autogestión de las comunidades.

Asimismo, en 2003, se promulga la Ley de Participación Ciudadana por el gobierno del estado Miranda, con la cual se obligaba al gobierno de esa región a destinar 40% del presupuesto para obras dirigidas a las comunidades. Esto, les permitió a ellas decidir cómo se ejecuta el presupuesto del estado donde los ciudadanos no sean simplemente espectadores, sino actores del proceso de gobernabilidad y de inversión de los recursos estatales en sus verdaderas necesidades.

Si bien esas experiencias se guían por principios generales comunes, así como por la aplicación de algunos métodos similares, es evidente que la metodología es variable, por cuanto debe ser adaptada a las realidades de cada país y localidad, respondiendo a situaciones específicas de cada contexto, vinculadas a la cultura de participación existente, la organización de la sociedad civil y la vitalidad de los movimientos sociales, la cultura administrativa de los gobiernos municipales, o la visión de los actores políticos y sociales que impulsan a los presupuestos participativos.

Fundamentación

El presupuesto participativo constituye una de las experiencias más modernas y exitosas de participación ciudadana. Es considerado un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas ciudadanas, permitiendo el acceso universal a toda la población a tales decisiones.

Para Atarama (2010), se trata de un mecanismo de participación que permite a la comunidad decidir el destino de parte importante de los recursos municipales a través de la presentación de propuestas sumado a la priorización de éstas por la misma ciudadanía. Esta definición permite englobar todas las experiencias de presupuesto participativo desarrolladas en distintas realidades, reconociendo sus importantes diferencias.

Así, la apertura del presupuesto participativo es un nuevo espacio de representación, por la vía de la participación directa, el cual pretende conceder legitimidad al ejecutivo para prescindir del legislativo, o al menos para neutralizar su poder de decisión en materia de políticas públicas. En otras palabras, es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil.

En este tipo de relación gobierno – ciudadanos, es el nivel municipal el espacio ideal para la instrumentación del presupuesto

participativo, en tanto la participación de los habitantes del municipio incorpora su cultura como un factor fundamental en la solución eficiente de cada problema de la vida comunal. Sin embargo, la participación ciudadana no debe ser una imposición institucional, ella es un proceso cultural de organización y solidaridades de la población, donde las leyes y reglamentos pueden ayudar, pero no imponerla.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005:58), establece en su artículo 271, que el presupuesto participativo es

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.

Es dentro de este proceso que la gente comprende las funciones del Municipio y sus límites, comienzan a decidir con conocimiento de causa. Se constituye un espacio abierto y surgen las condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadanía: una ciudadanía activa, participativa, crítica, que se diferencia de la ciudadanía tradicional, la de las demandas individuales, la de las sublevaciones aisladas e improductivas.

Del mismo modo, según Cartay (2003), es deseable que el gobierno local en relación al presupuesto participativo, posea una firme voluntad política en la institucionalización de espacios de participación para implementar las acciones del presupuesto participativo. En cuanto a los ciudadanos, ellos deben desarrollar un fuerte vínculo de integración con respecto a los procesos participativos.

En general, los ciudadanos deben crear mecanismos de cooperación y participación social que desarrollen relaciones solidarias entre ellos y el gobierno local. Por ende, el presupuesto participativo no

solo es una herramienta de la democracia participativa donde la ciudadanía interviene en la asignación de fondos a las diferentes políticas y proyectos sociales; significa también, el logro de una ciudadanía participativa y consciente, capaz de ir más allá de la toma de decisiones presupuestarias.

El presupuesto participativo se realiza de acuerdo con un mecanismo bien estructurado en el cual se definen sus instancias, sus reglas de funcionamiento y sus principios, los cuales son recogidos generalmente en reglamentos municipales. Este mecanismo permite que la comunidad identifique sus necesidades y elija sus prioridades, en jornadas de participación realizadas en todos los ámbitos territoriales del municipio, luego las discute con la Alcaldía, que tomará este insumo para elaborar el proyecto de presupuesto que será discutido y aprobado por el Concejo Municipal. Los debates y acuerdos realizados entre la Alcaldía y los ciudadanos se canalizan a través de representantes vecinales o comunitarios electos en asambleas (Consejo Comunal), quienes intervienen también en el control y fiscalización de la ejecución presupuestaria.

Los presupuestos participativos son considerados como una de las prácticas más fecundas para la realización de políticas públicas exitosas. Entendiendo como tales, según Bernardo (2006:12), “aquellas que son capaces de promover la asignación de recursos de manera más racional, bajo el escrutinio del ciudadano, avanzar hacia una mayor equidad de las decisiones gubernamentales y democratizar la relación entre el Estado y la sociedad civil”.

En opinión de ese autor, cuando se fomenta la participación de la población en las decisiones sobre las prioridades de inversión pública local y se facilita su acceso a información directa sobre la conducción del presupuesto del municipio, se contribuye a restringir el manejo discrecional de los fondos públicos. Igualmente, al involucrar directamente a las comunidades en la elaboración del presupuesto municipal, en las

tareas de control y fiscalización, en diferentes escenarios de discusión y toma de decisiones junto con las autoridades del municipio, se crean condiciones que presionan por una mayor transparencia administrativa, en el marco de un compromiso con la ética y calidad de la gestión gubernamental local.

De esta manera, asegura Bernardo (2006), la metodología permite concretar la corresponsabilidad entre el ejecutivo municipal y la estructura de participación ciudadana, integrada por todos los actores sociales representativos de una localidad, para discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas del municipio. A través del presupuesto participativo el poder municipal impulsa una nueva manera de gobernar privilegiando la participación y el compromiso ciudadano, donde la sociedad civil puede ejercer un papel de contrapeso.

En cuanto a su naturaleza, señala Atarama (2010), se trata de un mecanismo de participación de carácter complejo en varios sentidos. En primer término, siguiendo la clasificación entre procedimientos y órganos, se trata de un procedimiento que consta de varias etapas; además, comprende la creación de ciertos órganos. En segundo término, basándose en la categorización de las modalidades de participación en información, opinión, participación vinculada a un beneficio, participación decisoria impugnatoria, decisión y control o fiscalización, el presupuesto participativo también presenta un carácter complejo, debido a que no es posible inscribirlo exclusivamente en una de estas categorías.

El Presupuesto Participativo importa romper con la concepción tradicional del presupuesto que lo define como algo meramente técnico que sólo puede ser abordado por profesionales, para pasar a considerarlo como algo esencialmente político en el que todos y cada uno de las personas están involucradas. Eso le otorga además, un carácter pedagógico que fortalece la ciudadanía de una localidad, en la medida en que los vecinos conocen más sobre el gobierno local, sobre sus posibilidades y limitaciones, comprendiendo mejor la relación entre sus

demandas, la capacidad de respuesta del municipio y el papel que ellos juegan en el desarrollo local.

Al mismo tiempo, los funcionarios comprenden mejor su papel como servidores públicos, rindiendo cuentas claras y de calidad sobre su gestión y ofreciendo respuesta a las demandas de la población. Factores que estimulan el ejercicio de los derechos ciudadanos, facilitando el acceso a la información y la participación de la población en decisiones sobre los asuntos públicos que les conciernen o afectan directamente.

Al decidir sobre el presupuesto, asegura Bernardo (2006), elemento clave de la gestión de un gobierno, no solo se practica la ciudadanía, también se contribuye a alterar las relaciones tradicionales entre el gobierno municipal y la comunidad, caracterizadas por una larga herencia de clientelismo, por la escasa o nula participación y por el limitado ejercicio de responsabilidades ciudadanas en la gestión pública. Situación que generalmente ha estado acompañada del manejo discrecional de fondos públicos, la corrupción administrativa, la ineficacia e ineficiencia administrativa, por señalar solo algunos de los problemas vinculados a la falta de transparencia de los gobiernos municipales.

Factores clave de la metodología presupuesto participativo.

El presupuesto participativo es, en esencia, una metodología de participación ciudadana, que contribuye a la conducción del gobierno local fomentando la democratización, la corresponsabilidad y la transparencia administrativa, combinando elementos propios de la democracia representativa y de la democracia directa. No obstante, su implementación es intervenida por ciertos factores clave, los cuales según Bernardo (2006), son esenciales para aparejar con experiencias tan exitosas como la de Porto Alegre en Brasil. Entre estos están

Intervención de actores: en el presupuesto participativo, intervienen actores sociales vinculados al proceso de toma de decisiones en el municipio tales como: el ejecutivo municipal, representado por el Alcalde y por su cuerpo de directores, incluyendo aquellos provenientes de la

administración municipal descentralizada, tales como los directores de fundaciones, institutos autónomos o servicios municipales. Asimismo, el Consejo Municipal, los ciudadanos, el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) y, los Consejos Comunales.

Condiciones necesarias: las experiencias sobre presupuestos participativos muestran que estos se pueden realizar exitosamente si se presentan algunas condiciones favorables. Entre ellas, la voluntad política, pues es fundamental una clara voluntad política por parte de las autoridades locales y, principalmente, del Alcalde o Alcaldesa para llevar adelante el presupuesto participativo.

Aunado a ello, una visión de largo plazo, para que sus beneficios puedan consolidarse y manifestarse en mejoras palpables en el tiempo, el presupuesto participativo debe estar incorporado a una estrategia de cambio, sostenida y de largo aliento. Igualmente, cambios en la cultura organizacional, porque el presupuesto participativo origina cambios profundos en las prácticas institucionales y en la cultura organizacional que caracteriza al municipio.

Elementos de organización: las experiencias sobre presupuesto participativo, muestran que su implementación exitosa envuelve cinco elementos: información, plan de desarrollo, opinión, decisión, control, elección.

Sumado a la anterior, se encuentran las etapas que según Rodríguez (2009) comprende el presupuesto participativo, las cuales están contenidas en la Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2006.

La primera es, el diagnóstico comunitario participativo, que según Cieza (2002:779), “es aquel que pretende un conocimiento de la realidad para cambiarla y superarla. Su objetivo fundamental es poner de manifiesto la realidad de una comunidad, el escrutinio de sus recursos disponibles, la historia de sus prácticas y experiencias y la evidencia de sus problemas, necesidades e intereses”.

Ello no sólo a partir de una constatación externa y objetiva, análisis de la realidad social o estudio técnico de la comunidad por parte de profesionales cualificados, sino también a través de la participación de los miembros de la propia comunidad: una percepción social sentida o reconocida, una situación colectivamente explicada e interpretada más una propuesta de acción-solución planteada por sus miembros.

La segunda etapa es la formulación del plan y el presupuesto de inversión municipal, que a juicio de Rodríguez (ob. cit) es una forma de gestionar los recursos públicos municipales a través de la elaboración del presupuesto anual de inversión para activar el presupuesto participativo. Para ello, es necesario que cada una de las Parroquias situadas en el Municipio mediante las comunidades organizadas participen en la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, como un instrumento de planificación en el cual se priorizan los proyectos y acciones del beneficio de las ciudadanos y que permite impulsar la integración y el desarrollo económico, social, cultural y territorial de las comunidades.

La tercera etapa es la aprobación del plan y el presupuesto de inversión municipal, según Cavalcanti y Maia (2006), en las experiencias sobre presupuesto participativo, generalmente, se crea una instancia correspondiente al ámbito municipal para decidir sobre el presupuesto de inversión, opinar y ofrecer recomendaciones sobre políticas de ingresos y gastos, incluyendo recomendaciones de política tributaria tendentes a fortalecer la capacidad fiscal del municipio, y ejercer el control social de la ejecución presupuestaria.

En general, tal como se señaló en el debate teórico anterior, Los presupuestos participativos son considerados como una de las prácticas más fecundas para la realización de políticas públicas exitosas. Entendiendo como tales, según Bernardo (ob. cit), “aquellas que son capaces de promover la asignación de recursos de manera más racional, bajo el escrutinio del ciudadano, avanzar hacia una mayor equidad de las

decisiones gubernamentales y democratizar la relación entre el Estado y la sociedad civil” (p.12).

En opinión de este autor, cuando se fomenta la participación de la población en las decisiones sobre las prioridades de inversión pública local y se facilita su acceso a información directa sobre la conducción del presupuesto del municipio, se contribuye a restringir el manejo discrecional de los fondos públicos. Igualmente, al involucrar directamente a las comunidades en la elaboración del presupuesto municipal y en las tareas de control y fiscalización, en diferentes escenarios de discusión y toma de decisiones junto con las autoridades del municipio, se crean condiciones que presionan por una mayor transparencia administrativa, en el marco de un compromiso con la ética y calidad de la gestión gubernamental local.

En este sentido, el Presupuesto Participativo importa romper con la concepción tradicional del presupuesto que lo define como algo meramente técnico que sólo puede ser abordado por profesionales, para pasar a considerarlo como algo esencialmente político en el que todos y cada uno de las personas están involucradas. Eso le otorga además, un carácter pedagógico que fortalece la ciudadanía de una localidad, en la medida en que los vecinos conocen más sobre el gobierno local, sobre sus posibilidades y limitaciones, comprendiendo mejor la relación entre sus demandas, la capacidad de respuesta del municipio y el papel que ellos juegan en el desarrollo local.

Al mismo tiempo, los funcionarios comprenden mejor su papel como servidores públicos, rindiendo cuentas claras y de calidad sobre su gestión y ofreciendo respuesta a las demandas de la población. Factores que estimulan el ejercicio de los derechos ciudadanos, facilitando el acceso a la información y la participación de la población en decisiones sobre los asuntos públicos que les conciernen o afectan directamente.

Cuadro de categorías

Objetivo general: analizar los aspectos inherentes a la participación ciudadana a través de la formulación del presupuesto participativo, a la luz de los fundamentos teórico - legales pertinentes.

Objetivos específicos	Categorías	Subcategorías	Unidades de análisis
Describir los fundamentos teóricos legales sustantivos de la participación ciudadana	Participación ciudadana	Fundamentos teóricos legales sustantivos	CRBV LOPPM LOCC LOAP Ley contra la corrupción. Principios Mecanismos
Destacar de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, los factores clave de la metodología presupuesto participativo.	Presupuesto participativo	Factores clave de la metodología	Intervención de actores Voluntad política. Elementos de organización Etapas-
Proponer acciones que contribuyen con el fortalecimiento de la participación ciudadana como espacio apropiado para el desarrollo efectivo de la metodología presupuesto participativo a nivel municipal.			

Fuente: Terán (2014)

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

Tipo de investigación

El tipo de investigación atiende al estado de conocimiento del tema mostrado en la revisión de la literatura y al enfoque de que se le quiera dar al estudio. En ese orden de ideas, la finalidad de la investigación es analizar los aspectos inherentes a la participación ciudadana a través de la formulación del presupuesto participativo, a la luz de los fundamentos teórico - legales pertinentes, en razón de los cual se identifica con un nivel descriptivo, el cual según Cazau (2006: 42); “se seleccionan una serie de cuestiones, conceptos o variables y se mide cada una de ellas independientemente de las otras, con el fin, precisamente, de describirlas.

Estos estudios buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno”. En ese sentido, consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno o grupo con establecer su estructura o comportamiento relacionada en este caso participación ciudadana y presupuesto participativo.

Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es el proceso de realizar un proyecto de investigación, es decir, es el arreglo escrito y formal, de las condiciones para recopilar e interpretar información, de manera que combine la importancia del propósito de la investigación así como la economía del procedimiento. A los efectos de esta investigación, se escoge un diseño documental, el cual según Pallela y Martins (2006: 100), es:

un proceso de búsqueda que se realiza en fuentes, con el objeto de recoger información, organizarla, describirla e interpretarla de acuerdo con ciertos procedimientos que garanticen confiabilidad y objetividad en la presentación de sus resultados, respondiendo a determinadas interrogantes, o proporcionando información sobre cualquier hecho de la realidad.

El diseño documental fue utilizado porque se fundamentó en fuentes teórico - legales cuyos aportes permitieron hacer una revisión analítica para lograr los objetivos de la investigación.

Unidad de Análisis

Según Hernández y Otros (2011:358), las unidades de análisis “constituyen segmentos del contenido de los mensajes que son caracterizados para ubicarlos dentro de las categorías”. Existen cinco tipos de unidad de análisis: la palabra, el tema, el personaje, el ítem y las medidas de espacio – tiempo.

Para el caso específico del estudio en cuestión, la unidad de análisis seleccionada es el ítem, definida por Berelson (citado por Hernández y otros, ob. cit.358), “como la unidad total empleada por los productores del material simbólico”. En este caso, la unidad de análisis son los conceptos y artículos relacionados con las categorías de la investigación: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), Ley de los Consejos Comunales (2010), Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), Ley contra la Corrupción (2003) y Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006).

Categorías

Para Hernández y otros (ob., cit: 359), las categorías son “los niveles donde serán caracterizados las unidades de análisis”. En este caso son: la participación ciudadana y el presupuesto participativo, las cuales se decantan en sub categorías e indicadores.

Técnica e Instrumento

La investigación no tiene significado sin las técnicas de recolección de datos. Estas técnicas, según Bavaresco (2001), conducen a la verificación del problema planteado. Cada tipo de investigación determinara las técnicas a utilizar y a cada técnica establece sus herramientas, instrumentos o medios aplicados. En función del diseño documental, se seleccionó el análisis de contenido, definida por Krippendorff (citado en Hernández y otros, ob. cit 357), como “la técnica destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a un contexto”.

También, se usó la técnica de interpretación denominada Hermenéutica Jurídica, que según Egaña (2004:8) “es la actividad que tiene por objeto establecer el sentido y el alcance de las normas jurídicas a los fines de su aplicación a la conducta de los integrantes de la colectividad”. La hermenéutica jurídica no se limita al examen de la norma y del caso concreto, sino asume una tarea intelectual más delicada: aportar a la norma los elementos que le falten, debido a la abstracción, para su aplicación al caso concreto.

Esta técnica, según el referido autor, sitúa al investigador respecto de la realidad en una triple perspectiva: los datos tal y como se comunican al analista; el contexto de los datos; y la forma como el conocimiento del analista obliga a dividir la realidad. El análisis de contenido se configura, como una técnica objetiva, sistemática, cualitativa y cuantitativa que trabaja con materiales representativos, marcada por la exhaustividad y con posibilidades de generalización.

El instrumento de esta técnica es la matriz de contenido u hoja de codificación, las cuales contienen las categorías y sub categorías, donde el codificador, en esta oportunidad representado por la investigadora, anota en ellas cada vez que una unidad entra en una subcategoría. Esta se elaboró en función de lo que la investigadora deseaba saber sobre el tema estudiado.

Procedimiento de la investigación

La investigación se desarrolló de acuerdo con el procedimiento expuesto a continuación:

i-Selección y delimitación del tema: esto se refiere a la selección del tema y a la clarificación temática de los dominios del trabajo a realizar. Se establecieron cuáles eran sus límites, se puntualizó cuál es el problema y se precisó qué aspectos de éste se considerarían para analizar la participación ciudadana y el presupuesto participativo.

ii- Arqueo y almacenamiento de información: se realizó un arqueo de información de forma general para luego seleccionar los datos de interés para a la investigación.

iii- Organización de los datos y elaboración de un esquema conceptual del tema. Se realizó una organización estructuralmente de los elementos que derivaban del tema investigado.

iv-Análisis de los datos y organización del trabajo. Teniendo un esquema conceptual tentativo definido, se procedió a desarrollar los puntos indicados en el esquema, analizando los documentos para sintetizar los elementos más significativos, aquéllos que respondieran a los objetivos planteados.

v- Análisis e Interpretación de la información. Se organizó la información extraída del material documental revisado, para luego analizarlos bajo un argumento interpretativo.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se presenta el resultado del proceso de análisis e interpretación de los documentos y textos legales relacionados directamente con la participación ciudadana y el presupuesto participativo.

Objetivo 1: Describir los fundamentos teóricos legales sustantivos de la participación ciudadana en Venezuela.

La participación ciudadana tal como se comprende a partir del análisis teórico realizado, va más allá de su intervención para la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental, sino también respecto a toda la administración, donde los interesados directos podrían involucrarse en el mejoramiento de la gestión a través de sugerencias, audiencias públicas, difusión de comunicaciones, evaluaciones.

Es decir, se involucra a los ciudadanos en los asuntos públicos, para facilitarle el desarrollo como ser humano al convertirlo en activista de la comunidad donde se desenvuelve. Esto, le permite hacer aportes importantes en la toma de decisiones sobre los procesos de planificación y ejecución de los ingresos públicos, sobre la base del conocimiento de las necesidades de sus comunidades.

En Venezuela, la participación ciudadana se norma a partir de:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999):

En el preámbulo de Constitución se dictamina que con el fin supremo de refundar la República, se establece una sociedad democrática, participativa, y protagónica, suplantando así la antigua concepción del estado venezolano de la Constitución de 1961 donde se declaraba un sistema de democracia representativa.

Por lo tanto, en el desarrollo del articulado constitucional se tiene que la participación es una característica propia del sistema de gobierno venezolano. En consecuencia, en el artículo 5 se instituye que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que le componen es y será democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

En el artículo 55 se establece que toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado mediante los órganos de seguridad ciudadana, al mismo tiempo que se señala el deber de participación de los ciudadanos y en los programas destinados a la prevención, seguridad y administración de emergencias a través de medios que se complementen en una ley especial.

De acuerdo al artículo 62, todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. En ese mismo artículo, se destaca el control social como el derecho de todos los ciudadanos de participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Se indica en el citado artículo, la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. Por consiguiente, se deriva como un derecho de las comunidades organizarse en Contralorías Sociales con el objeto de fiscalizar la gestión pública y el desempeño de los organismos oficiales, para velar porque los recursos financieros del sector público sean invertidos en las necesidades prioritarias de la colectividad.

Como medios de participación ciudadana, el artículo 67 de la Constitución reconoce el derecho de la población a agruparse con fines políticos. En su artículo 70 menciona otros medios de participación como

las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad.

En su concepción de participación como deber la Constitución en el artículo 132 expresa que toda persona tiene el deber de cumplir con sus responsabilidades sociales y participar de manera solidaria en la vida política y comunitaria. En el artículo 184 se señala la participación de las comunidades a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

Igualmente, la CRBV contempla la creación del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios. De allí que, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 166 de la CRBV “En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de las Políticas Públicas...” y el artículo 182 señala que en los municipios “Se crea el Consejo Local de Planificación Pública...”.

Sobre la base del ordenamiento jurídico que regula la participación ciudadana, es preciso aludir a los principios subyacentes en los órganos legales, principalmente en la CRBV para dar efectividad en cuanto al alcance de los objetivos. El primer principio es la “transparencia”, en tanto la rendición de cuentas tanto en el aspecto económico como en el de los resultados de las actuaciones, por parte de los funcionarios, es esencial para la incidencia de las personas en la actividad pública, en especial en la planificación y evaluación de las políticas.

Son infaustamente muy frecuentes los ejercicios donde la visión del gobierno y la de los participantes es radicalmente distinta. Mientras para

el primero, el acercamiento con la comunidad obedece simplemente a un interés por conocer de primera mano la opinión de la gente, los segundos pueden creer que están decidiendo en realidad sobre lo que va a pasar con el problema en discusión. Evidentemente, si el planteamiento no es transparente desde un principio sobre el efecto del proceso, este se convierte en una fuente de conflicto.

Asimismo, es un error llamar a la gente unas cuantas semanas y limitar la posibilidad seguir desempeñando un rol, por eso se habla del principio de “integralidad”. El nivel de disposición y compromiso de los participantes es distinto, pero esta circunstancia no debe llevar a desconocer el potencial que en cada momento puede desarrollar la comunidad.

Otro principio es el de “igualdad”, porque la participación corresponde a todas las personas por igual, sin discriminación alguna fundada en la raza, color, credo, idioma, sexo, condición social, posición económica, opiniones políticas o de cualquier otra índole. A la par, el principio de “libertad” permite la libre expresión de las ideas u opiniones de toda índole, sin censura previa, y sujeta a las responsabilidades civiles ulteriores que expresamente fije la ley dentro de los límites autorizados.

La “información” como principio, indica que se requiere de una política del Estado en todas sus instancias y niveles, que promueva la información activa a los ciudadanos y abra los espacios necesarios para la actuación social. Igualmente, el principio de “universalización” es medular, porque se busca involucrar al mayor número de participantes, pues es un requisito sine qua non para alcanzar decisiones legítimas que sean percibidas como fruto de un trabajo colectivo.

Desde una acepción constitucional, la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010)

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias comprenden como principio a la participación ciudadana. En el artículo 75 de la LOPPM, dictamina en los órganos del poder público municipal, la participación ciudadana en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública, en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, para lo cual deberán crear los mecanismos que lo garanticen. En el artículo 76 dispone que cada Municipio mediante ordenanza, desarrollará esos principios para la organización y funcionamiento de los órganos del nivel local, central, descentralizado o desconcentrado, con el fin de alcanzar mayores niveles de desempeño, atención y participación de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión, racionalidad de costos y continuidad en el ejercicio de la función pública.

En el numeral 20 del artículo 88, se insta a promover la participación ciudadana y la educación para la participación. También en el numeral del artículo 95 se exige al Consejo Municipal, promover los mecanismos que legalmente le estén conferidos y que contribuyan a garantizar en forma eficiente, suficiente y oportuna la participación ciudadana en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública municipal.

Asimismo, en los artículos 173 y 184 numeral 2 enfatiza el deber de promover la participación ciudadana desde la creación de parroquias y demás entidades locales, así como desde la transferencia de servicios a las comunidades y grupos vecinales organizados.

En el título VI, de la participación protagónica en la gestión local, se insta que las autoridades municipales deban promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública y facilitar los procedimientos para que dicha participación se materialice de manera efectiva, suficiente y oportuna. De la misma forma, se prevé los medios de participación ciudadana en el capítulo II; este amplio articulado en la

LOPPM, destaca la participación ciudadana como un proceso de información, planificación, realización y evaluación del cual la comunidad es protagonista en cada una de sus fases, detectando sus prioridades y recursos para producir las acciones encaminadas a corregir sus problemas.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales [LOCC] (2007)

En el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales [LOCC] (2009), los Consejos Comunales son:

... 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

www.bdigital.ula.ve

Desde ese punto de vista, puede decirse que los Consejos Comunales llevan a la práctica una gestión comunitaria compuesta por una serie de factores complejos. Uno de sus ejes centrales es el empoderamiento de las comunidades, mediante lo cual estas son capaces de administrar, operar con criterios de eficiencia y equidad tanto social como de género. Las comunidades toman todas las decisiones relacionadas con sus necesidades, tienen el control de los recursos y establecen relaciones horizontales con las agencias gubernamentales y no gubernamentales que apoyan su trabajo. El empoderamiento subraya el carácter autónomo de la gestión comunitaria frente a los entes de apoyo públicos o privados.

Ley Orgánica de Administración Pública (2008)

La referida Ley en su artículo 138 dictamina que los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública. Así, según esta normativa, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública, así como participar en la elaboración de los instrumentos de contenido normativo. Los órganos y entes públicos llevarán un registro de las comunidades organizadas cuyo objeto se refiera al sector correspondiente. Es decir, se establece la participación social en la gestión pública promocionando la participación ciudadana.

Ley contra la Corrupción (2012)

En la vigente Ley contra la Corrupción, se establece que toda la información sobre la administración del patrimonio público que corresponda a todos los entes u órganos del sector público, tendrá carácter de público, salvo las excepciones que por carácter de seguridad y defensa de la Nación expresamente señalen las leyes, a fin de garantizar el ejercicio del derecho de participación social en la gestión pública y asegurar la transparencia de la misma. Igualmente, todos los funcionarios públicos están en la obligación de informar a los ciudadanos de la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde.

A tal fin, publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran con la descripción y justificación de su utilización y gasto. Destaca además, la referida Ley, que los particulares y las organizaciones de la sociedad tienen derecho a

participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel político territorial correspondiente.

Como se observa, la participación ciudadana en Venezuela es un derecho no solo consagrado en la Carta Magna, sino ha sido desarrollado en un vasto ordenamiento jurídico con el fin de establecer un vínculo entre el gobierno y las comunidades organizadas, para lograr la transparencia, calidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Desde el punto de vista del derecho administrativo, se destaca la necesidad de organizar el proceso de administración recursos-gastos donde la posibilidad de la participación de las comunidades en la identificación de sus necesidades más prioritarias y en la toma de decisiones relativas a la inversión de los ingresos; esto, como una forma de fortalecer el vínculo gobernabilidad – democracia.

Objetivo 2: Destacar de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, los factores clave de la metodología presupuesto participativo.

www.bdigital.ula.ve

El presupuesto participativo es el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual del Municipio. Esto tiene el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo local, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades ante el Consejo Local de Planificación Pública.

Según el artículo 34 de la Reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006), el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual resultan de la consolidación de los requerimientos formulados en el Plan Municipal del Desarrollo y por los consejos comunales, las organizaciones vecinales, comunitarias y sectoriales, a través del proceso de formación del presupuesto participativo, según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

El presupuesto participativo se realiza de acuerdo con un mecanismo bien estructurado en el cual se definen sus instancias, sus reglas de funcionamiento y sus principios, los cuales son recogidos generalmente en reglamentos municipales. Este mecanismo permite que la comunidad identifique sus necesidades y elija sus prioridades, en jornadas de participación que se efectúan en todos los ámbitos territoriales del municipio, y que luego las discuta con la Alcaldía, que tomará este insumo para elaborar el proyecto de presupuesto que será discutido y aprobado por el Concejo Municipal. Los debates y acuerdos realizados entre la Alcaldía y los ciudadanos se canalizan a través de representantes vecinales o comunitarios electos en asambleas (Consejo Comunal), quienes intervienen también en el control y fiscalización de la ejecución presupuestaria.

Al decidir sobre el presupuesto, elemento clave de la gestión de un gobierno, no solo se practica la ciudadanía, también se contribuye a alterar las relaciones tradicionales entre el gobierno municipal y la comunidad, caracterizadas por una larga herencia de clientelismo, por la escasa o nula participación y por el limitado ejercicio de responsabilidades ciudadanas en la gestión pública. Situación que generalmente ha estado acompañada del manejo discrecional de fondos públicos, la corrupción administrativa, la ineficacia e ineficiencia administrativa, por señalar solo algunos de los problemas vinculados a la falta de transparencia de los gobiernos municipales.

En el artículo 22 de la Reforma de la Ley de los Consejos Comunales (2006), entre la funciones de la Unidad de Gestión Financiera se indica en el párrafo “Impulsar el diagnóstico y el presupuesto participativo, sensible al género, jerarquizando las necesidades de la comunidad”. En este contexto, determinados aspectos del presupuesto participativo permiten vislumbrarlo como un elemento de democratización y perfeccionamiento de prácticas democráticas, con capacidad para ampliar las condiciones de gobierno y de gobernabilidad local. Promover mayor equidad social en la inversión de prioridades, entre otros objetivos.

La Ley Orgánica de Planificación en su Capítulo II Las Instancias Regionales, Estadales, y Municipales, en su Artículo 26 señala que corresponde al Alcalde de cada municipio elaborar el Plan Municipal de Desarrollo en concordancia con los planes nacionales, regionales y estadales, y en coordinación con el Consejo Local de Planificación Pública. Asimismo, en los artículos 55, 56, 57 y 58 norma lo referido a las directrices del gobierno así como la articulación de los planes, proyectos y programas a las instancias correspondientes. En el artículo 59 establece la promoción de la participación ciudadana en la planificación.

Conforme a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006), la formulación de los presupuestos participativos, es esencial “la intervención de actores”. En el contexto venezolano además del ejecutivo municipal, representado por el Alcalde y por su cuerpo de directores, el Concejo Municipal, a quien le corresponde aprobar el proyecto de presupuesto surgido del proceso de consulta y apoyar las decisiones concertadas entre el ejecutivo municipal y la ciudadanía, así como los ciudadanos, que intervienen mediante un esquema de organización que facilita el vínculo entre la Alcaldía y la sociedad local, que se estructura tomando en cuenta la división territorial del municipio y la distribución temática de las necesidades y demandas comunitarias, se añaden otras instancias de decisión, el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) y, los Consejos Comunales.

El CLPP, integrado por el Alcalde, quien lo preside, los concejales y los presidentes de las juntas parroquiales, por el sector gubernamental, y representantes de organizaciones vecinales, otras organizaciones comunitarias por sectores de actividad y representantes de las comunidades indígenas, donde las hubiera, por el sector no gubernamental. El Consejo Comunal conformado por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas de una comunidad determinada. Estas figuras fueron creadas a raíz de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con el propósito incorporar a las comunidades y grupos vecinales, mediante su participación y

protagonismo, a los procesos de toma de decisiones públicas en el municipio.

También, es esencial la “voluntad política” porque la decisión de uso de esta herramienta debe partir no solo de la voluntad del Alcalde o Alcaldesa, sino también de los concejales, presidentes de las juntas parroquiales y de los representantes de las organizaciones vecinales y de otras organizaciones comunitarias que participan en los Consejos Locales de Planificación Pública, a quienes les corresponde colaborar activamente en la realización del presupuesto participativo, como instrumento que orienta la definición y manejo de las inversiones municipales basándose en las necesidades de la población, deben estar conscientes y asumir su papel de mediadores y facilitadores, asegurando el acceso a la información y apoyando la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, en áreas y aspectos que tradicionalmente han estado reservados a los integrantes de la institución municipal.

Al mismo tiempo, la elaboración del presupuesto participativo debe estar vinculada con una estrategia de mediano y largo plazo, articulando la planificación de corto plazo anual que se efectúa entre este ejercicio de planificación participativa, orientado al corto plazo, 1 año, con la planificación estratégica local y la implementación de una visión de desarrollo deseable y posible para el municipio.

Los procedimientos institucionales deben adaptarse a la nueva lógica de participación, es lo referido a los cambios en la “cultura organizacional”, para lo cual los funcionarios del municipio tienen referencia ineludible en los planes municipales de desarrollo, previstos en la Ley Orgánica de Planificación, cuya formulación corresponde al Alcalde, en el marco de un proceso de consultas y participación que involucra a los CLPP y a los Consejos Comunales. Estos planes deben contener indicaciones precisas sobre la visión de desarrollo municipal que se desea promover, así como de los objetivos estratégicos y las principales metas y líneas estratégicas que realizará la gestión municipal

para contribuir al desarrollo de la localidad.

Otra condición son los “elementos de organización”, tales como información, consagrado como principio constitucional, donde se incluya el plan de desarrollo, ejercicios presupuestarios anteriores, Estado de avance de la ejecución presupuestaria; logros y dificultades; monto de los ingresos estimados para el presupuesto, estimaciones de gastos corrientes y de inversión, estimación de montos a ser discutidos en el marco del presupuesto participativo.

También se debe suministrar información, de forma sencilla y accesible, sobre el reglamento y la organización del presupuesto participativo, las prioridades establecidas en eventos comunitarios, la sectorización geográfica del municipio, temas prioritarios de discusión, entre otros aspectos. Durante la fase de ejecución del presupuesto, la organización y suministro de información confiable, oportuna, accesible y de calidad, sobre la situación de avance de la ejecución será fundamental para el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

Las “decisiones” son el resultado de un laborioso esfuerzo de debate y negociación municipio - comunidad, que debe tener como premisa su carácter vinculante, basado en reglas claras y compartidas que garanticen la participación equitativa de todos los involucrados. En ese contexto, la información, el acompañamiento y la capacitación, con un alto sentido pedagógico, que se suministren para elevar el nivel de conocimiento y la formación ciudadana de la población, son piezas fundamentales para fomentar su participación en las decisiones así para equilibrar los posibles desniveles existentes.

La creación de mecanismos específicos y prácticos para que la población se involucre con las actividades de “control”, es un aspecto central para que ella ejerza el control social. En este sentido, la Unidad de Contraloría Social de los Consejos Comunales pueden ser útiles. A tal efecto, el artículo 40 de la Reforma de la Ley de los CLPP (2006), expresa que sin menoscabo de las facultades contraloras y fiscalizadoras que los

ciudadanos o las unidades de control de los consejos comunales vigilarán, controlarán y evaluarán la ejecución del Presupuesto de Inversión Municipal, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la presente Ley.

Un aspecto relevante es que el artículo 6 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006) establece que la de elección de los representantes de la comunidad integrantes de la instancia, es competencia de la “asamblea de ciudadanos” de la comunidad o sector respectivo, de acuerdo con la sectorización y los mecanismos que se estimen dentro de la ordenanza respectiva. Durante la organización del presupuesto participativo, se deben establecer medios de elección idóneos, a través de los cuales se logre la representación de todos los sectores sociales y geográficos que integran al municipio y de todos los actores sociales representativos de la vida en la localidad

En cuanto a las etapas estipuladas en la formulación del presupuesto participativo, el artículo 35 de la Reforma de la LCLPP (2006), señala que siendo este el mecanismo que permite a los ciudadanos y del municipio proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución, control y evaluación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal anual, 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 la misma tónica, la LOPPM (2010) en su artículo 269 señala que el presupuesto participativo es 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.

En ese aspecto precisa tres etapas: uno es el “diagnóstico participativo”, entendido por el artículo 36 de la Reforma a la Ley de los CLPP (2006) 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 Consejo Local de Planificación Pública, a los fines de la formulación del Plan Municipal de Desarrollo, así como el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal de cada año.

Este, se realiza en el ámbito de la asamblea de las organizaciones vecinales y comunitarias debidamente articuladas e integradas en los consejos comunales y la asamblea de cada uno de las organizaciones sectoriales del municipio, durante el lapso comprendido entre los meses de abril y agosto. Los resultados que arroje la jornada de estudio y análisis de la realidad comunal y sectorial, una vez priorizados, serán presentados al Consejo Local de Planificación Pública a objeto de formular el Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal.

Otra etapa es la “formulación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal”, Para ello, es necesario agrupar un conjunto de información estadística, la cual facilita definir el problema y ubicar sus causas. Seguidamente, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo, posteriormente, se debe concluir con un conjunto de hipótesis sobre lo que ocurrirá en el futuro, si no se alteran las tendencias; el paso siguiente consiste en formular metas concretas con la finalidad de hacer posible el cumplimiento de los objetivos establecidos

El proceso concluye con la determinación del volumen de recursos necesarios para alcanzar las metas fijadas. Según el artículo 37 de la Reforma a la Ley de los CLPP (2006), señala que durante el lapso comprendido entre los meses de septiembre y noviembre de cada año, el Consejo Local de Planificación Pública formulará el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal, tomando en cuenta las necesidades prioritarias presentadas por cada Consejo Comunal y la asamblea respectiva de cada

una de las organizaciones sectoriales del municipio, producto del diagnóstico participativo y las políticas de inversión del municipio.

Las asignaciones presupuestarias se determinan tomando en cuenta los criterios definidos en la etapa de preparación: El tamaño de la población, el déficit de servicios públicos, la importancia del área o tema para el municipio y la participación ciudadana. En algunas experiencias, para facilitar la discusión y selección de prioridades, se elabora una matriz de presupuesto participativo en la cual se ordenan las acciones seleccionadas por los vecinos.

Para la tercera etapa “Aprobación del Plan y el Presupuesto de Inversión Municipal”, la definición de prioridades y la aprobación del plan y el presupuesto con la participación ciudadana establece una nueva articulación de intereses entre el Estado y la Sociedad Civil, un avance en la democratización y una mayor equidad social. al respecto, la Reforma de la Ley de los CLPP (2006), en su artículo 38, señala que, “Le corresponde al Concejo Municipal aprobar el Plan y Presupuesto de Inversión Municipal, presentado por el Alcalde o la Alcaldesa de acuerdo con el Consejo Local de Planificación Pública, contenido en el proyecto de ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del municipio”

Mientras que en su artículo 39, señala que, el Presupuesto de Inversión del Municipio deberá ser aprobado según lo establecido por la Ley Orgánica de Poder Público Municipal. El Plan de Inversión Municipal será aprobado por mayoría absoluta del Consejo Local de Planificación Pública, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Asimismo, enfatiza que, el Alcalde o la Alcaldesa remitirán el Plan a la Cámara Municipal para su respectiva aprobación en la ordenanza presupuestaria del municipio. Cualquier cambio o modificación al Plan deberá ser consultado al Consejo Local de Planificación Pública y a los consejos comunales respectivos que representen a las zonas geográficas afectadas; de no ser así, los actos que sancione la Cámara Municipal quedan sin efecto, prevaleciendo lo aprobado por el Consejo Local de

Planificación Pública.

Cabe destacar que, de acuerdo al régimen municipal vigente en Venezuela, artículo 232 de la LOPPM, el presupuesto de inversión debe estar dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del Municipio, y se debe elaborar de acuerdo a las necesidades prioritarias presentadas por las comunidades organizadas, en concordancia con lo estimado por el Alcalde en el presupuesto destinado al referido sector y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y viabilidad. Por lo tanto, es esencial la participación de los ciudadanos para promover mayor equidad social en la inversión de prioridades entre otros objetivos, como también, intervenir en la toma de decisiones, en los procesos de planificación, ejecución y control de los recursos públicos que deberán invertirse en la solución de sus necesidades prioritarias.

Luego del análisis realizado en cuanto a la participación ciudadana y al presupuesto participativo es evidente que el poder está asociado a la capacidad de decidir y ejecutar una determinada decisión. La fuente del poder es el pueblo, por lo tanto, la participación del ciudadano no hay que entenderla como una concesión hecha por la autoridad a la población, sino un derecho de los ciudadanos por lo tanto, una obligación del representante del pueblo, en este caso, el Alcalde.

No obstante de acuerdo con los autores consultados, en Venezuela ocurren numerosas incoherencias relacionadas particularmente con una figurada participación de los ciudadanos, a quienes se convoca a exponer sus necesidades para luego ser consideradas si acaso parcialmente, o muchas veces no tomar en cuenta ni sus ideas ni su derecho constitucional de decidir su propio destino. Por esta razón, las innovaciones participativas se terminan consolidando como una manifestación temporal, muy frágil a los cambios electorales, sin lograr trascender en la sociedad civil, ni en el entramado institucional permanente de decisión de las políticas públicas comunales o municipales.

De acuerdo a los autores consultados, en el país se da un fenómeno de mal llamada participación, pues se confunde una política de asistencia social, en el cual se está beneficiando a la población con distintas acciones del Estado. Al mismo tiempo, se dejan sin efecto verdaderos mecanismos de participación enmarcados en la Constitución y en diferentes leyes, entre ellos el Consejo Federal de Gobierno, en el ámbito nacional, la Coordinación de Políticas Públicas a nivel estatal y los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas, en jurisdicción de los municipios.

De esa manera, se dificulta concretar la corresponsabilidad entre el ejecutivo municipal y la estructura de participación ciudadana, integrada por todos los actores sociales representativos de la localidad para discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas locales. Por consiguiente, el plan presupuestario está deslindado de la metodología que identifica un presupuesto participativo. Atendiendo a esta consideración, se proponen algunas acciones que no buscan sino, hacer ver que participación ciudadana en la toma de decisiones para la solución de sus problemas a través del presupuesto participativo, contribuye a fortalecer la relación ciudadana en el ámbito de los derechos sociales a fin de arraigar la necesaria solidaridad sociedad - familia – Estado.

Objetivo 3 proponer acciones que contribuyan con el fortalecimiento de la participación ciudadana como espacio apropiado para el desarrollo efectivo de la metodología presupuesto participativo a nivel municipal.

A continuación se propone un conjunto de acciones resultantes del proceso analítico documental realizado a lo largo de este trabajo. Dichas acciones tienen como fin mostrar que a través del presupuesto participativo el poder municipal impulsa una nueva manera de gobernar privilegiando la participación y el compromiso ciudadano, donde la sociedad civil puede ejercer un papel de equilibrio.

Educación para la participación: esto puede hacerse mediante un plan de capacitación comunitaria como instrumento para preparar a la comunidad toda, para identificar y solucionar autogestionariamente problemas, como aspecto decisivo para moldear la conducta ciudadana. Dentro del plan de capacitación comunitaria, se prevé la incorporación de las siguientes estrategias de aprendizaje:

- Difusión de campañas de sensibilización al ciudadano, sobre valores democráticos, derechos de participación ciudadana a través de programas emitidos por los medios de comunicación comunitaria.
- Charlas donde se exponga la importancia de la participación desde los diferentes espacios sociales en un diálogo reflexivo de análisis y discusión que ilustre los beneficios que ella reporta al colectivo.
- Organizar discusiones dirigidas sobre problemas comunes de la zona donde se ubica el Consejo Comunal, con el fin de aportar ideas para solucionarlos.
- Programar talleres en los Consejos Comunales sobre deberes y obligaciones ciudadanos según lo establece la Constitución Bolivariana de Venezuela, para aclarar aspectos prioritarios, tales como la elaboración del Presupuesto Participativo.
- Foro comunitario: La responsabilidad social y la autonomía personal, para ayudar a formar ciudadanos responsables con su entorno, a superar intolerancias y a reconocer que los problemas sociales son producto del comportamiento humano.
- Realizar acciones educativas: cursos, talleres, conferencias, charlas, sobre los diferentes mecanismos de control de gestión: comparación, análisis y corrección de desviaciones, seguimiento y control evaluación del desempeño, entre otros.
- Despliegue de talleres de formación de recursos en las comunidades para resaltar y emular valores éticos, morales y democráticos, donde se organice trabajo comunitario y se estimule la corresponsabilidad y la solidaridad

- Implantación de cursos sobre el desarrollo de competencias ciudadanas para la elaboración de planes y proyectos de desarrollo social, por personal adiestrado de los entes gubernamentales, empresariales y comunidades.

- Despliegue de talleres relacionados con el desarrollo del potencial ciudadano, donde se destaque el valor de las personas como miembro de la comunidad y la significación del aporte personal que cada quien puede ofrecer.

- Organización de discusiones en diversos entornos sociales, dirigidas por personal calificado en esta materia, sobre técnicas contables, así como de funciones de vigilancia y control de acuerdo a la Ley, que debe cumplir la Unidad de Contraloría Social.

- Organizar actividades propias del trabajo comunitario como forma de aprendizaje que desarrolla conductas positivas que tienden a desarrollar la dimensión social de los individuos.

- Generación masiva de espacios para la reflexión, discusión y resolución sobre el desempeño de los voceros de los Consejos Comunales.

- Elaboración de una programación permanente sobre capacitación comunitaria contentiva de formación ciudadana a desarrollar en los diversos espacios sociales, en donde se involucre a los diferentes actores comunitarios

- Desplegar en diferentes ámbitos campañas extensivas de concienciación, que abarquen las áreas de participación comunitaria y los Consejos Comunales, para insertar al colectivo en un amplio proceso de construcción de ciudadanía.

Gerenciamiento participativo. Se enfatiza la participación activa de los ciudadanos, se aprovecha su experiencia y subjetividad para resolver problemas administrativos importantes. Demanda que el proceso organizacional de toma decisiones se haga en una forma tal que tanto el aporte de información como la responsabilidad sobre los resultados se extiendan al nivel más bajo involucrado en esa decisión.

Toma de decisiones participativa. Un enfoque participativo es capaz de incrementar el nivel de motivación de los ciudadanos y crear el apoyo necesario de los mismos ante nuevas decisiones en el presupuesto participativo. Por lo tanto, la implementación de un estilo de conducción participativa debe basarse en una planificación adecuada, capaz de definir el nivel de injerencia de cada sector de la organización en relación a diferentes temas y situaciones necesarios para el desarrollo de las diferentes etapas del presupuesto.

Participación ciudadana en el presupuesto participativo. se propone la aplicación de algunas acciones puntuales sustentadas en las orientaciones de la Organización Transparencia de Venezuela (2005):

Acción	Descripción
Aplicar los ámbitos de debate para elaborar el presupuesto participativo.	Esto significa tomar en cuenta el municipio y realizar una aproximación a los ámbitos territoriales para organizar el presupuesto participativo. Se recomienda utilizar un mapa del municipio o cualquier medio gráfico pertinente para visualizar dichos ámbitos.
Seguir el ciclo anual del presupuesto participativo	<ul style="list-style-type: none"> • La primera etapa se inicia con la rendición de cuentas del presupuesto anterior y con las asambleas informativas, en las cuales se entrega información a los participantes sobre las reglas y la organización del proceso. • La segunda etapa consiste en la realización de reuniones por barrios, urbanizaciones, caseríos y territorios, donde se expresan las necesidades colectivas de los habitantes que son estudiadas y priorizadas en asambleas. • La tercera etapa consiste en la realización de acuerdos para integrar demandas comunes de varios territorios y establecer prioridades del ámbito parroquial. • La cuarta etapa comprende el funcionamiento de la instancia mixta de decisión, cuya denominación más común es Consejo Municipal de Presupuesto Participativo, en la cual se discute el presupuesto de inversión sobre la base de las prioridades establecidas por la comunidad y se elabora un proyecto de presupuesto con el apoyo técnico de la Alcaldía. En el contexto venezolano, aunque con algunas diferencias importantes, esta instancia puede equipararse al Consejo Local de Planificación Pública junto al Consejo Comunal. • La quinta y última etapa comprende la discusión y aprobación del presupuesto en el Concejo Municipal, ratificando el presupuesto de inversión realizado de acuerdo con las demandas comunitarias. • Si bien en este ciclo se destaca la elaboración del presupuesto de inversión, no se debe olvidar que esta metodología también abarca las actividades de control social de la ejecución presupuestaria, las cuales se inician una vez aprobado el presupuesto e iniciado el correspondiente ejercicio fiscal.

Aspectos Fundamentales de la Metodología Presupuesto Participativo. Esto implica:

-Asumir que, los principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde se refrenda el mandato de incorporar a las comunidades y grupos vecinales, mediante su participación y protagonismo, a los procesos de toma de decisiones públicas en el municipio. I

- Aplicar el postulado de que todos los habitantes indistintamente de su ideología, pueden participar directamente en las asambleas o indirectamente a través de representantes vecinales y comunitarios electos en asambleas, quienes ejercen la vocería de los distintos sectores de población que conforman el municipio.

- Fomentar la participación de la población en las decisiones sobre las prioridades de inversión pública local y facilitar su acceso a información directa sobre la conducción del presupuesto del municipio, para contribuir a restringir el manejo discrecional de los fondos públicos.

- Es fundamental una clara voluntad política por parte de las autoridades locales y, principalmente, del Alcalde o Alcaldesa para llevar adelante el presupuesto participativo. En el contexto venezolano, esta voluntad política también involucra a todos los integrantes del Consejo Local de Planificación Pública y a los Consejos Comunales.

- Como el presupuesto participativo origina cambios profundos en las prácticas institucionales y en la cultura organizacional que caracteriza al municipio, los procedimientos institucionales deben adaptarse a la nueva lógica de participación, para lo cual los funcionarios del municipio.

- Incentivar la opinión de los ciudadanos, pues es fundamental para crear los consensos necesarios entre los participantes, basados en un conocimiento más profundo de los problemas y de las respuestas más

adecuadas para resolverlos, siendo un insumo básico para apoyar las decisiones en materia de formulación presupuestaria.

- Es indispensable, la creación de mecanismos específicos y prácticos para que la población se involucre con las actividades para ejercer el control social.

- Durante la organización del presupuesto participativo, se deben establecer medios de elección idóneos, a través de los cuales se logre la representación de todos los sectores sociales y geográficos que integran al municipio y de todos los actores sociales representativos de la vida en la localidad

- Es indispensable el uso de todos los instrumentos para el diagnóstico participativo, cuyo papel es fundamental para estimular la intervención ciudadana a través de actividades de promoción y de sensibilización de la población en todos los ámbitos territoriales del municipio.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La realización de este trabajo de investigación fundamentado en una metodología documental analítica, condujo a concluir lo siguiente:

Los fundamentos teóricos legales sustantivos de la participación ciudadana en Venezuela, se consagran en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de donde emana un amplio instrumental jurídico conformado principalmente por la LOPPM, la Ley Orgánica de Administración Pública, la Ley contra la Corrupción, la Orgánica de los Consejos Comunales, las cuales norman y apoyan la intervención de los ciudadanos los asuntos públicos, para facilitarle el desarrollo como ser humano al convertirlo en activista de la comunidad donde se desenvuelve.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias comprenden como principio a la participación ciudadana, tiene su asidero legal en la LOPPM, donde se destaca la participación ciudadana como un proceso de información, planificación, realización y evaluación del cual la comunidad es protagonista en cada una de sus fases.

De acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, los factores clave de la metodología presupuesto participativo, se refieren a los elementos y las fases para su elaboración.

En el contexto venezolano además del ejecutivo municipal, representado por el Alcalde y por su cuerpo de directores, el Concejo Municipal, se añaden otras instancias de decisión, el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) y, los Consejos Comunales.

Es esencial la voluntad política, porque la decisión de uso de esta herramienta debe partir no solo de la voluntad del Alcalde, sino también de los decisores de los Consejos Locales de Planificación Pública, a

quienes les corresponde colaborar activamente en la realización del presupuesto participativo.

La elaboración del presupuesto participativo debe estar vinculada con una estrategia de mediano y largo plazo, articulando la planificación de corto plazo anual, con la planificación estratégica local y la implementación de una visión de desarrollo deseable y posible para el municipio.

La creación de mecanismos específicos y prácticos para que la población se involucre con las actividades de control es un aspecto central para que ella ejerza el control social.

En cuanto a las etapas estipuladas en la formulación del presupuesto participativo: diagnóstico participativo, formulación del plan y el presupuesto de inversión municipal y aprobación del plan y el presupuesto de inversión municipal, 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.

Existen incoherencias relacionadas particularmente con una figurada participación de los ciudadanos, por lo cual las innovaciones participativas se terminan consolidando como una manifestación temporal, frágil a los cambios electorales, sin lograr trascender en la sociedad civil, ni en el entramado institucional permanente de decisión de las políticas públicas.

En conclusión, la participación ciudadana en Venezuela es un derecho no solo consagrado en la Carta Magna, sino ha sido desarrollado en un vasto ordenamiento jurídico con el fin de establecer un vínculo entre el gobierno y las comunidades organizadas, para lograr la transparencia, calidad, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Desde el punto de vista del derecho administrativo, se destaca la necesidad de organizar el proceso de administración recursos-gastos donde la posibilidad de la participación de las comunidades en la identificación de sus necesidades más prioritarias y en la toma de decisiones relativas a la inversión de los ingresos; esto, como una forma

de fortalecer el vínculo gobernabilidad – democracia.

Recomendaciones

Se recomienda lo siguiente:

La participación ciudadana es necesaria porque representa un aporte a la comunidad, para exigir acciones de los entes públicos, desde una perspectiva de proceso social o derecho humano fundamental.

La responsabilidad individual y colectiva de la ciudadanía puede tomar la forma de convenios de gestión participativa, evaluación de resultados, planificación participativa, mecanismos de rendición de cuentas e informes a las comunidades, o bien la incidencia comunitaria en la elaboración y ejecución del presupuesto, entre otras posibilidades.

Para obtener un desarrollo sostenido de las comunidades, es imprescindible elevar la preparación de los ciudadanos en los asuntos comunitarios para así contribuir a disminuir la apatía a participar. Por consiguiente, es fundamental la capacitación de la comunidad con el fin de facilitar aprendizajes para adquirir mayor conciencia sobre las responsabilidades que involucra el presupuesto participativo.

Llevar a la práctica las acciones propuestas en esta investigación para el fortalecimiento de la participación ciudadana como espacio apropiado para el desarrollo efectivo de la metodología presupuesto participativo a nivel municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional. Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial n° 751, noviembre 26 de 2010. Caracas: autor.
- Bernardo, J (2006) Guía de Presupuesto Participativo Municipal. Organización Transparencia Internacional. Caracas
- Cavalcanti, E. (2000) Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. Revista CLAD Reforma y Democracia No. 18. Buenos Aires. Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo.
- Cavalcanti y Maia (2006). Contradicciones de un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileras. Caracas: CLAD
- Cieza, J (2008) Educación Comunitaria. Revista de Educación, 339 pp. 765-799
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial N° 36.860. Extraordinario del 30 de diciembre de 1999, Caracas
- Cunill, N (2003) *La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido? Barcelona, España.*
- _____(2005) Responsabilización por el Control Social. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Ley Orgánica de Planificación (2005). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No.38.204, 8 de Junio de 2005.
- Ley contra la Corrupción (2003) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Extraordinario No. 5.637 26 de Abril de 2003.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2006). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No. 38.591 26 de Diciembre de 2006.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2001 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No. 37.347. 17 de Diciembre de 2001.

Scotto, C. (2003) La participación ciudadana como política pública. Una experiencia en la gestión local. Políticas Públicas siglo XXI: Caso Venezolano. Caracas. Centro de Estudios del Desarrollo. CENDES. Universidad Central de Venezuela.

www.bdigital.ula.ve