

2. DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN LOCAL: EXPERIENCIAS EXITOSAS

FORMULACIÓN PARTICIPATIVA DEL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO CARONÍ: COMPARACIÓN CON LA EXPERIENCIA DE PORTO ALEGRE

María Pilar García-Guadilla* y Rosa Amelia González**

Fecha de recepción: febrero 1999

Fecha de aceptación y versión final: agosto 1999

Resumen: El presente artículo evalúa la experiencia de descentralización local que se lleva a cabo desde 1990 hasta la fecha en el Municipio Caroní de Ciudad Guayana, Venezuela. Focalizándose en la elaboración del presupuesto participativo, se identifican los alcances y limitaciones de algunas prácticas de democracia participativa tales como la participación ciudadana en la gestión local. Finalmente, se hace una comparación con la experiencia de elaboración del presupuesto en forma participativa del municipio de Porto Alegre (Brasil) estableciéndose las semejanzas y diferencias entre ambos procesos en lo que se refiere a los siguientes aspectos: la apertura de nuevos espacios de participación, el acceso a la información, la satisfacción de las demandas sociales en consonancia con los criterios de equidad y eficiencia, la existencia y utilización de mecanismos de control de la gestión y la posibilidad de trascender desde la participación local hacia la cultura política de ciudadanos o ciudadanía activa.

Palabras clave: Presupuesto participativo, democracia directa, participación en el gobierno local, descentralización local, cultura cívica, clientelismo.

Abstract: This article evaluates the experience with local decentralization of the Municipio Caroní, in Venezuela since 1990 from the point of view of participatory democracy. It analyzes the decision making process around the elaboration of the so-called "Participatory Budgeting" and compares it with the case of the Municipio Porto Alegre in Brazil in order to draw some conclusion about: the opening of new spaces for participation, access to vital information, residents' satisfaction of their demands according to the criteria of efficiency and equity, mechanisms of control over the representatives and the possibility to transcend from a culture of local participation to a citizens and active culture.

Key words: Participatory Budgeting, Direct Democracy, Participation in Local Government, Local Decentralization, Civic Culture, Clientelism.

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas de descentralización en América Latina se implantan dentro del marco de una doble crisis: la económico-financiera resultado del agotamiento del modelo de desarrollo económico y la crisis de legitimidad política que lleva a la búsqueda de nuevas formas de articulación entre el estado y la sociedad civil.

Una de las propuestas para enfrentar la crisis política ha sido la profundización de la democracia vía la descentralización política, que busca incrementar la participación de la

* Licenciada en Sociología, Maestría en Demografía y Ecología Humana y PH.D en Sociología y Planificación Urbana de la Universidad de Chicago (Estados Unidos). Actualmente, se desempeña como Coordinadora del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Gestión Ambiental, Urbana y Sociopolítica (GAU) de la Universidad Simón Bolívar en Caracas (Venezuela) donde es profesora e investigadora en los Departamentos de Planificación Urbana y Ciencias Políticas. ✉ mpgarcia@usb.ve

** Doctorado en Ciencia Política (en curso), Universidad Simón Bolívar; Master en Administración (1988), Instituto de Estudios Superiores de Administración -IESA-; Urbanista(1981), Universidad Simón Bolívar. Es investigadora del Centro de Políticas Públicas del IESA. ✉ rgonzal@newton.iesa.edu.ve

población en el proceso de toma de decisiones de interés público. Con relación a la descentralización a nivel local, se argumenta que mientras más cerca se encuentra el gobierno de los gobernados, mayores son las posibilidades del ciudadano de incidir en el diseño de políticas y ejecución de acciones gubernamentales que le conciernen y afectan su calidad de vida.

La democracia implica la aceptación del principio de que las decisiones de interés público no pueden tomarse unilateral o individualmente, sino que deben someterse a un proceso "colectivo" de decisión. Siendo así, el gobierno de una localidad no puede verse sólo como un asunto de dotar de servicios al público; se trata también de cómo realizar importantes escogencias para el municipio (prioridades entre servicios, políticas de utilización del espacio, intensidad de las actividades urbanas, etc.). En un ambiente democrático, estas escogencias requieren del debate colectivo de los problemas, un proceso de deliberación y finalmente la toma de una decisión.

En numerosos estudios sobre las experiencias descentralizadoras en diversos países, se han puesto en evidencia importantes logros en términos del incremento en el grado de "permeabilidad" de los gobiernos locales a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, lo cual ha redundado sin duda en el diseño de políticas cada vez más adaptadas a los requerimientos específicos de la población. Sin embargo, todavía persisten numerosas críticas que señalan que si bien se está "abierto" a conocer lo que el ciudadano desea, no se está igualmente dispuesto a compartir con él la responsabilidad de decidir cómo complacer esos deseos.

En medio de este contexto, han surgido algunas experiencias como la del Presupuesto Participativo (*Orçamento Participativo*) del municipio de Porto Alegre en Brasil, que han pretendido trascender la simple exploración o consulta de necesidades para trasladar a población la responsabilidad de decidir qué debe hacerse con los recursos del gobierno local. En Venezuela, la Alcaldía del Municipio de Caroní (Almacaroní) ha llevado adelante una experiencia similar, aunque ciertamente menos ambiciosa, en la cual se ha tratado de abrir el proceso de la asignación de los recursos presupuestarios a la participación ciudadana (Harneker, 1994; Guijarro, 1994; Cartaya y García, 1996).

Diversos autores (Navarro, 1996, 1998; Benavides, 1991; Souza et al., 1996; Harneker, 1993, 1994; Cunill, 1997; Restrepo, 1997; García-Guadilla, 1997) han destacado que para lograr una democracia que algunos denominan participativa (por oposición a la democracia representativa), se requiere algo más que la apertura de nuevos espacios de participación local. Entre los factores adicionales que se mencionan se destaca el acceso democrático tanto a la información como a los bienes y servicios públicos, la satisfacción de las demandas sociales en consonancia con los criterios de eficiencia, equidad y eficacia¹, la existencia de mecanismos de control sobre el desempeño del Estado y de su aparato burocrático para garantizar la transparencia de la gestión y reducir las prácticas clientelares, el estímulo a las prácticas de ciudadanía entre las organizaciones cívicas para que éstas sean capaces de trascender de los ámbitos compartamentalizados y parciales de la problemática de las unidades territoriales donde

necesariamente actúan hacia los problemas más globales e integrales del municipio, ciudad, área metropolitana o región; en suma, el ejercicio de una cultura política de ciudadanos o de una ciudadanía activa.

Una de las experiencias de democracia participativa a nivel local más difundidas es la del Presupuesto Participativo de Porto Alegre la cual se inició en 1989 y ha sido ampliamente documentada por académicos y políticos en un intento por develar los mecanismos de su éxito. Existen sin embargo, otras experiencias igualmente relevantes como la del Municipio Caroní que apenas han conseguido lograr la atención de los estudiosos a pesar que su evaluación pudiera contribuir al enriquecimiento del tema por la vía de la comparación. Por ello, este capítulo se focaliza en la descripción del Presupuesto Participativo en el Municipio Caroní así como también en su comparación con el caso de Porto Alegre con el fin de establecer los alcances y limitaciones de las experiencias de participación en decisiones relevantes del gobierno local descentralizado, tal como lo es la elaboración y distribución del presupuesto anual.

El interés comparativo se debe a que en ambos casos se identificaron algunos factores comunes o semejanzas, que parecen haber contribuido al éxito de estas experiencias. Las ciudades de Porto Alegre y Ciudad Guayana donde se encuentran los municipios Porto Alegre y Caroní respectivamente representan concentraciones demográficas de importancia (1,3 millones de habitantes en Porto Alegre y más de 600.000 en Ciudad Guayana) dentro del entorno de los estados Río Grande do Sul (Brasil) y Bolívar (Venezuela). Son además centros industriales relevantes y como consecuencia de su base económica, los ingresos del municipio son significativamente más altos que el promedio nacional. Es de destacar también la existencia de un mayor grado de tradición cívica y organización política que en otras regiones así como también la continuidad de la gestión por al menos una década parte de un partido político de izquierda. En contraste con lo anterior, al igual que en el resto de las regiones y ciudades, en ambas localidades los niveles de desigualdad social y pobreza son altos. Mientras que en Porto Alegre, se estima que una tercera parte de la población habita en favelas, en Ciudad Guayana este porcentaje se eleva a más del 50% de la población.

1. La *eficiencia* dentro de un proceso de democratización no debe interpretarse exclusivamente desde la lógica económica pues ello pudiera llevar a la aparente conclusión de que la democracia contribuye a reducir la eficiencia ya que tal como lo han acotado algunos autores "la participación es costosa económicamente hablando". La eficiencia de las políticas de descentralización no puede reducirse a la evaluación del rendimiento financiero, en primer lugar, porque su fin no es el lucro; en segundo lugar, porque los objetivos que se persiguen (la satisfacción del interés público) incluyen una dimensión política —como por ejemplo, la búsqueda de la legitimidad—, la cual puede resultar intangible (FARHAN y HORTON, 1993). A su vez, para evaluar la *eficiencia* es preciso recurrir a las nociones de *equidad social y eficacia*. La primera presupone que los diferentes grupos de interés tengan un acceso semejante a los recursos, instancias de decisión y poder del Estado; implica la selección y jerarquización democrática de los intereses y fines de los diferentes grupos sociales. La eficacia, por su parte, tiene que ver con la satisfacción de las demandas o la consecución de los fines o prioridades pre-establecidos políticamente.

Contexto y origen de la experiencia del Municipio Caroní

En 1989 se creó en Venezuela, gracias a una modificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, la figura del Alcalde, máxima autoridad de la rama ejecutiva del nivel de gobierno local. En diciembre de ese mismo año, se eligieron por votación directa de la población los responsables de ocupar ese cargo durante el período 1990-1992. La introducción en la escena local de la figura del Alcalde consagró el principio de separación de poderes a nivel municipal, correspondiendo a éste las labores ejecutivas y al Concejo Municipal, órgano colegiado integrado por concejales electos mediante un sistema mixto –una fracción electa uninominalmente y una fracción electa por listas propuestas por los partidos políticos– las labores legislativas y de control sobre el ejecutivo.

Estos cambios se insertan en un proceso general de descentralización político-administrativa que se emprende en Venezuela a finales de la década de los ochenta. Como parte de ese proceso, se plantea también el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno: los estados, para lo cual se diseña una estrategia de transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia las gobernaciones.

En diciembre de 1989, Clemente Scotto, candidato del partido La Causa R (Causa Radical), es electo –con el 38,6% de los votos válidos– primer alcalde del Municipio Caroní (Almacaroní) del Estado Bolívar. Al mismo tiempo, Andrés Velásquez, también candidato de La Causa R, obtiene la victoria en las elecciones para la Gobernación del Estado Bolívar. El origen de La Causa R está muy vinculado al movimiento sindical venezolano y dada la gran concentración de industrias básicas que se da en el Estado Bolívar, esta región se convirtió en primera instancia en el espacio natural para el desarrollo y crecimiento de su proyecto político. Podría afirmarse que a esta organización se le presentan dos grandes retos con su triunfo en la Gobernación de Bolívar y la Alcaldía del Municipio Caroní: primero, cómo superar la inexperiencia en funciones de gobierno, ya que para ese momento no tenían ningún antecedente previo y segundo, cómo diferenciar su acción de gobierno de la de los partidos tradicionales, fuertemente criticados por este movimiento.

En este contexto, Clemente Scotto, se inicia como Alcalde de Almacaroní en enero de 1990, con la responsabilidad de “construir” el Municipio Caroní. Si bien, *en el papel*, el nivel de gobierno local en Venezuela –de acuerdo con la Constitución Nacional de 1961– gozaba de autonomía de gestión, durante los años setenta y ochenta venía siendo sistemáticamente “vaciado” de responsabilidades, a medida que el Estado venezolano se iba haciendo más y más centralizado. Con el paso del tiempo, los órganos del gobierno central se hicieron responsables prácticamente de todos los aspectos de la vida local y la provisión de todos los servicios. El Estado Bolívar fue quizás un caso extremo en ese sentido, por la importante presencia de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), una corporación regional creada en 1960 con el mandato de promover y lograr la consolidación de un nuevo polo de desarrollo nacional en la región de Guayana. La CVG fue dotada de una cuantiosa cantidad de recursos para cumplir su misión y ejerció en la práctica por muchos años el “gobierno” de la región.

Breve reseña de La Causa R

Origen

La década de los sesenta constituyó una época traumática para los sectores de izquierda en Venezuela. La derrota político-militar que sufrió después de la caída de Pérez Jiménez trajo para la izquierda la dispersión y confusión características de todo movimiento que fracasa. El Partido Comunista Venezolano (PCV), partido donde militaba Alfredo Maneiro, líder fundador de La Causa R, escoge la guerrilla como principal fuente de lucha. Después de haber sido apresado (1967) y amnistiado (1969) Maneiro abandona el PCV. Se plantea el dilema de la construcción de un partido que, conjuntamente con un programa, sirviera de vanguardia conductora del pueblo en el proceso de cambios que para ellos requería la sociedad en aquel momento.

Concluye que la vanguardia se construye desde abajo, desde el seno de las masas; en la participación constante en sus luchas, incluso en las más cotidianas; en su experiencia diaria donde se forman los cuadros que, con una política dirigida a ello, construyen el movimiento y en esa misma medida construyen la vanguardia.

Etapas de deslinde y definición

El vacío que creó la muerte de Maneiro en 1982 afloró las contradicciones existentes en La Causa R. En realidad coexistían dos Causa R: Pro-Catía, con predominio de un punto de vista más liberal, encabezada por la mayoría de los intelectuales de la organización y Matanceros, expresión de la posición obrera. La confrontación terminó en una división y la militancia de Pro-Catía abandonó La Causa R.

La organización pasó a ser dirigida por los militantes Matanceros, es decir, por el sector obrero que llamó a la formación de un gobierno de los trabajadores. El eje central de los planteamientos programáticos de La Causa R lo constituye el concepto de *Democracia Radical*, la cual parte de la necesidad de profundizar la democracia actual en todos sus aspectos; esta Democracia Radical tiene un marcado carácter clasista «en una democracia radical, esa fuerza de los trabajadores será el sujeto político, el eje social. Eso no quiere decir que los otros sectores no participen en esa democracia».

Etapas de afirmación de la política regional en el Estado Bolívar y logro de cierta presencia nacional

Las elecciones de gobernadores y alcaldes en 1989 le permitieron a La Causa R acceder al gobierno de la región donde tiene mayor presencia, al obtener la Gobernación del Estado y su alcaldía principal, la Alcaldía del Municipio Caroní. Tanto Andrés Velásquez como Clemente Scotto fueron reelegidos para el período subsiguiente, con un amplio apoyo popular.

Entretanto Aristóbulo Istúriz logró vencer en las elecciones por la Alcaldía del Municipio Libertador en diciembre de 1992. Sin embargo, no consiguió la reelección para el período 1996-1998. Durante todo este lapso La Causa R logró consolidar cierta presencia a nivel del Congreso Nacional y algunas Asambleas Legislativas.

Desacuerdos de nuevo

1998 es un año difícil para la Causa R, al producirse un serio desacuerdo interno entre dos grupos por la nominación del candidato presidencial de la organización. El primer grupo, liderizado por Andrés Velásquez, proponía el respaldo a Irene Sáez, mientras que el otro, integrado entre otros por Pablo Medina, Aristóbulo Istúriz y Clemente Scotto tomaría partido por Hugo Chávez. No habiendo posibilidad de alcanzar un acuerdo, el segundo grupo se constituyó en una nueva organización identificada como el PPT.

El futuro es incierto. Ambas organizaciones tienen fuertes candidatos para algunas gobernaciones y alcaldías (Andrés Velásquez en Anzoátegui, Clemente Scotto en Bolívar y Aristóbulo Istúriz de nuevo en el Municipio Libertador); el grupo de La Causa R ha retirado su apoyo a Irene Sáez –por el reciente pacto entre el Movimiento Irene,COPEI y Acción Democrática para integrar las listas del Congreso en algunas entidades– y decidió lanzar a un candidato presidencial propio.

El nuevo equipo de gobierno municipal que inició su gestión en 1990 se planteó como misión:

“Lograr una mejor calidad de vida de los habitantes del Municipio Caroní a través de la prestación de servicios y la promoción de procesos masivamente participativos y democráticos que permitan la formación democrática del ciudadano, corresponsable en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades”.

Esta misión se tradujo en cuatro grandes principios rectores de la gestión de la Alcaldía:

Cuadro 1
Principios rectores de la gestión de la Alcaldía del Municipio Caroní (1990-1995)

• <i>Profundizar y ampliar la democracia</i>	Ampliar y profundizar las instancias habituales de participación de la gente, haciendo frecuentes las consultas vecinales y colocando recursos e información para posibilitar el acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones.
• <i>Honestidad y transparencia en la gestión</i>	La gestión de gobierno se fundamenta en la valorización del trabajo: el trabajo transformador y comprometido. Quien administra fondos públicos debe rendir cuentas para posibilitar el control de la gestión por parte de los ciudadanos. La institución debe mantenerse vigilante sobre el desempeño de sus funcionarios a fin de corregir y sancionar actos contrarios al desempeño honesto.
• <i>Mejora de la calidad de vida de la ciudadanía</i>	La municipalidad dirige sus esfuerzos a impulsar la dignificación de la vida del ciudadano, que conlleve a satisfacer necesidades de: educación, salud, vivienda, transporte, equipamiento e infraestructura de servicios. El medio de acción privilegiado es impulsar la participación ciudadana en la solución de problemas.
• <i>Modernización de la institución</i>	Respuestas oportunas y eficaces a las demandas de la comunidad, impulsando el adiestramiento y capacitación del personal, la automatización de los sistemas administrativos y de Hacienda y el diseño de un sistema de información de la ciudad en base a su Catastro.

Fuente: Almacaroní, Nuestra Ciudad (Tríptico)

Alamacaroní es fundamentalmente un municipio urbano que abarca a Ciudad Guayana, nombre que se le dio a la unión de dos centros urbanos: San Félix y Puerto Ordaz.

Cuando el gobierno venezolano decidió emprender el ambicioso plan del desarrollo de la región de Guayana, creó un conjunto de empresas industriales básicas para la producción de acero, aluminio y otros minerales; paralelamente se vió en la necesidad de consolidar un centro urbano que apoyara a estas industrias y las nuevas actividades de servicio que surgirían a partir de ellas. Se decidió entonces “crear” a Ciudad Guayana, en la conjunción de los ríos Orinoco y Caroní. Al Este de esta conjunción se ubicaba ya San Félix, un centro urbano consolidado, y al Oeste se ubicó Puerto Ordaz, un área originalmente virgen que fue objeto de una importante intervención urbanística. Aunque no estaba previsto que fuese así, en la práctica se produjo una significativa segregación entre los dos polos, San Félix concentró la población de menores ingresos, usualmente en asentamientos espontáneos con importantes problemas de dotación de servicios e infraestructura, mientras que Puerto Ordaz fue el destino del personal profesional y técnico de las industrias, en una trama urbana bien organizada y dotada de toda clase de servicios.

Algunos datos sobre el Municipio Caroní

Almacaroní es el municipio más importante del Estado Bolívar en términos de población y nivel de actividad económica. Está localizado al Norte de esta entidad, en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroní. Tiene una superficie de 1.595 Km² y una población estimada para 1998 de 663.713 habitantes (416 hab/ Km²).

El municipio es asiento de un importante parque industrial: la zona industrial de Matanzas, donde se localizan todas las empresas estatales productoras de aluminio: Venalum, Alcasa e Interálumina, además de la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) —recientemente privatizada—, Ferrominera del Orinoco y otras muchas empresas privadas.

En 1997 el presupuesto anual de ingresos de Almacaroní ascendió a unos 17.000 millones de bolívares (unos 35 millones de dólares), lo cual implica un ingreso municipal per cápita de unos 26.000 bolívares por persona (\$53 por persona). Cerca de un 60% del presupuesto proviene de fuentes de ingreso propias del municipio.

II. EL PRESUPUESTO EN EL MUNICIPIO CARONI: UN PROCESO INCREMENTAL

La experiencia de participación comunitaria en la elaboración del presupuesto municipal de Almacaroní, puede ser calificada como un proceso incremental. Desde sus inicios en 1990 (para la elaboración del presupuesto de 1991) hasta el presente, año a año el proceso ha sido sometido a revisiones, ajustes menores y, en ocasiones, cambios más profundos; todo ello buscando mejorar su funcionamiento y lograr el objetivo de profundización de la democracia. Por esta razón, quizás la mejor manera de sistematizar esta experiencia es ir siguiendo paso a paso su desarrollo y describiendo sus características.

Antecedentes

En 1984 resultaron electos para integrar el Concejo Municipal de Caroní cuatro concejales de La Causa R, entre ellos Clemente Scotto. Eran minoría en la Cámara (integrada por 11 concejales), pero una importante minoría. La primera vez que este grupo de concejales recibió el proyecto de presupuesto presentado por la administración municipal, una de las cosas que se propuso fue convocar a las Asociaciones de Vecinos del municipio para discutir con ellas el proyecto. Su objetivo era analizarlo conjuntamente con los representantes vecinales, lograr que la población pudiera entender el significado de las cifras y, en síntesis, “desmitificar” el presupuesto.

Como resultado de esta actividad, recibieron algunas observaciones y sugerencias de las comunidades, que fueron remitidas a la administración municipal; sin embargo, en virtud de que esta había sido una iniciativa auspiciada por la “oposición”, dichas observaciones simplemente fueron ignoradas. Aunque en la práctica este episodio no tuvo ninguna trascendencia —pues ni siquiera ellos mismos intentaron repetir esta práctica en los años siguientes—, si quedó allí el sentimiento de que esta era una actividad importante y que realmente era necesario involucrar a la población en la elaboración del presupuesto municipal.

1990: Elaboración del presupuesto de 1991

Con relación al presupuesto de 1990, nada pudo hacerse, ya que éste fue aprobado en 1989 por la administración anterior. Cuando el nuevo equipo de gobierno asumió sus funciones en enero de 1990, se encontraron con un presupuesto predeterminado y desconocido en sus detalles. Para la nueva administración manejarse con este presupuesto era como “caminar en un campo minado”, ya que por doquier surgía algún obstáculo o complicación. Sin embargo, sobre la marcha lograron no sólo entender el instrumento que tenían entre manos, sino incluso consiguieron reorientar algunos componentes del plan de obras inicialmente previsto.

Toda esta situación tuvo consecuencias no sólo para la gestión de 1990 sino para la del año siguiente, ya que cuando llegó el momento de proponer el presupuesto de 1991 prácticamente no se había adelantado nada. Persistía la intención y el interés de involucrar a la población en el proceso, pero eso era prácticamente inviable a las alturas en que se encontraban, en vísperas de la fecha de entrega del proyecto a la Cámara Municipal. Además, a todo esto se sumaba el elemento de la inexperiencia en el manejo del presupuesto público, incluyendo la normativa de la Oficina Central de Presupuesto (Ocepre), los procedimientos administrativos.

Sin embargo, en el transcurso del año, la Alcaldía había recibido un montón de solicitudes de las comunidades, peticiones en las audiencias, sugerencias, etc. Con toda esa información, se elaboró un mapa de necesidades, que no era otra cosa que localizar espacialmente toda la información disponible: solicitudes de escuelas, cloacas, módulos policiales... Con base en este mapa, se elaboró una propuesta que “más o menos” recogía las inquietudes y peticiones de la población, tratando de alcanzar cierto equilibrio a nivel de toda la ciudad. Esta información también resultó muy útil para ir perfilando algunas prioridades de actuación de la Alcaldía: la atención a la infraestructura básica de las escuelas, mercados, el transporte público.

En conclusión, este primer año podría ser caracterizado como el período de las peticiones no sistematizadas, que se localizaron espacialmente en un mapa de necesidades y que después, *de acuerdo a la apreciación de la Alcaldía* y a los recursos disponibles, fueron evaluadas para ser descartadas o incluidas en el presupuesto de 1991.

1991: Elaboración del presupuesto de 1992

El siguiente año, el proceso se planteó con un poco más de holgura en términos de tiempo y de una manera más

organizada. Para invitar a la población a participar en el proceso, se diseñó una estrategia de información a través de la elaboración y distribución masiva en las calles del folleto: "El Presupuesto no es una caja negra". En este folleto se le explicaba a la ciudadanía qué es el presupuesto, qué tipo de información contiene, cómo se elabora, cómo participar en su formulación. Para operacionalizar la participación de la comunidad se utilizaron dos procedimientos: los *buzones* y las *asambleas*.

Los buzones se colocaban en lugares públicos, visitados con frecuencia por la población y ubicados en sitios estratégicos. Allí, los vecinos podían expresar por escrito sus peticiones y sugerencias. Las asambleas eran organizadas en varios puntos de la ciudad; no existía para ese momento una sectorialización formal, pero sí había una delimitación geográfica incipiente que venía dada por la existencia de los Centros de Acción Comunal en el entorno de las Asociaciones de Vecinos (era el preludio de las parroquias que, si bien no existían formalmente, comenzaban a visualizarse). También había contribuciones de los llamados Equipos de Base Territorial, organizados desde la dirección de Planificación Urbana, que comenzaban a proporcionar información sobre los diferentes espacios de la ciudad con un poco más de precisión.

Las convocatorias a las asambleas eran masivas a través de la prensa, la radio, perifoneo por la ciudad e invitaciones directas (por escrito) a las Asociaciones de Vecinos. Estas primeras asambleas resultaron en interminables pliegos de peticiones que eran recogidas, bien por los equipos de la Alcaldía, o por las mismas Asociaciones de Vecinos; esta información se entregaba después directamente al Alcalde.

Todos los datos provenientes de los buzones y asambleas, eran posteriormente compilados y procesados por el personal de la dirección de Desarrollo Social, que finalmente hacía una propuesta de las acciones seleccionadas para ser incorporadas al presupuesto. Como en el año anterior, *los criterios para establecer prioridades y tomar decisiones de asignación de recursos correspondían a la Alcaldía*.

Paralelamente a todo este proceso, se trabajó durante todo el año en el establecimiento de una cultura de la parroquia. Se comenzó a hablar con la gente de esta figura y se inició, conjuntamente con la población, el trabajo de delimitación de sectores al interior de la ciudad.

Se realizó también el primer proceso de rendición de cuentas a la comunidad sobre la gestión de 1990. En esta ocasión, se hizo un solo evento en la Plaza Bolívar al cual se invitó por prensa, radio y perifoneando en diversas zonas de la ciudad. Asistieron entre 150 y 180 personas. Fue un acto sencillo, donde se explicó a los asistentes lo que se había hecho, las dificultades que se habían enfrentado (esto era muy importante teniendo minoría en la Cámara Municipal), a cuánto había ascendido el presupuesto y cómo éste se había distribuido. El mensaje más importante era que se había concluido el año con un presupuesto equilibrado, que se intentaba restablecer la credibilidad del gobierno local y que se pretendía mantener las cuentas claras.

1992: Elaboración del presupuesto de 1993

A mediados del año se creó la Oficina de Planificación Municipal y se comenzó la sistematizar el proceso de pla-

nificación-presupuesto. Se organizaron asambleas por parroquias (10 en total). Aunque todavía no había una aprobación formal por parte de la Asamblea Legislativa, se tomó el proyecto de delimitación de las mismas elaborado por la Alcaldía y se convocaron las asambleas de acuerdo a ese esquema.

Proceso de Delimitación de Parroquias - Municipio Caroní			
Criterios para conformar las parroquias			
• Afinidad histórica y elementos de identidad entre comunidades			
• Delimitaciones naturales			
• N° de habitantes/Demarcaciones de ordenamiento urbano (Unidades de Desarrollo - UD del plan de CVG)			
• Organización administrativa por ámbitos geográficos sectorizados			
Elaboración de la propuesta			
10 parroquias: 8 urbanas y 2 rurales			
Parroquia	Población	N° de UD	N° barrios/urb.
1	79.596	14	28
2	54.539	7	16
3	57.745	6	23
4	61.989	6	15
5	68.155	11	22
6	39.431	25	34
7	40.250	38	35
8	111.670	84	37
9	7.790	24	Asent. Camp.
10	7.332	22	Asent. Camp.
Validación con las comunidades			
Talleres, foros, recolección de firmas			
Presentación y discusión en la Cámara Municipal			
Acuerdo del 21 de abril de 1992 (Sesión N° 51)			

La experiencia del presupuesto participativo era sometida a un proceso permanente de evaluación al interior de la Alcaldía, una evaluación técnica y política. En la evaluación técnica se consideraba la metodología: cómo hacerse entender, qué lenguaje utilizar con la gente, cómo delimitar un problema, cómo transmitirles la visión desde el gobierno de los problemas. Del lado político, se evaluaba cuán democrático era el proceso y cómo mejorarlo.

Las Asambleas se formalizaron y se organizaban de la siguiente manera:

- Una exposición (como de hora y media) donde el Alcalde presentaba un diagnóstico de la parroquia: población, población por grupos de edades, dotación de infraestructura, déficits, dotación de servicios nacionales, estatales y municipales, etc. Todo esto con base en información suministrada por la CVG, la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) y la propia Alcaldía.
- Una presentación sobre costos unitarios de ejecución de obras; por ejemplo: costo de una escuela, un aula de clase, un metro de cloacas, un metro de pavimentación, un metro de acera, un módulo policial, etc.
- Una presentación sobre el presupuesto: la estimación de los ingresos, el monto asignado a la construcción de obras y servicios (Partida 70), la porción de la Partida 70 reservada para ser discutida y asignada conjuntamente con las comunidades (un 40% del monto total de la Partida 70)² y el monto de ese total

2. El gobierno local decidió discutir con las comunidades un 40% del monto de la Partida 70 y reservarse el otro 60% para la ejecución de obras de interés para toda la ciudad. Durante la administración de Clemente Scotto se ejecutaron varias obras de ese tipo como la Concha Acústica en San Félix y la Casa de la Mujer. Además ese 60% en manos de la Alcaldía también le proporcionaba un margen de maniobra al gobierno local, que podía complementar los fondos disponibles por parroquia, si lo consideraba necesario.

correspondiente a cada parroquia. Este último monto se asignaba 50% en partes iguales entre todas las parroquias y 50% en función de un índice de déficit de servicios calculado para cada una de ellas.

- Una discusión general con la Asamblea para escoger las acciones prioritarias para la parroquia; la idea aquí era acabar con la práctica de los listados interminables de peticiones que se habían registrado en los años anteriores y sustituirla por un esquema en el cual la propia comunidad tenía que tomar una decisión. La discusión concluía con la selección de tres acciones, en orden de preferencia. Para organizar la discusión, se entregaba un formato a los asistentes, se les invitaba a discutir en grupo y luego a llenar el formato; cada obra estaba identificada con un número y se ponderaba por la prioridad asignada a cada una. Es importante destacar que el costo total de las obras escogidas podía exceder el monto asignado a la parroquia, ya que el objetivo era conocer sus prioridades, sin limitación; la intención al proporcionar información sobre el costo de las obras era ir creando entre la población la conciencia de la dimensión económica de los problemas.
- Firma de un Acta Compromiso entre el Alcalde –en representación del Municipio– y todos los asistentes a la Asamblea. De acuerdo con dicha acta, Almacaroní se comprometía a hacer todas las diligencias necesarias para que las obras seleccionadas se acometieran y a invertir en ellas por lo menos el monto convenido y asignado a la parroquia.

En 1992 se dio continuidad al proceso de rendición de cuentas, mediante asambleas realizadas durante los meses de febrero, marzo y abril, en los mismos lugares donde después se hicieron las Asambleas del Presupuesto. Estos dos procesos estaban concebidos y se desarrollaban de manera separada: durante la primera parte del año el Alcalde rendía cuentas sobre la gestión del año anterior y después de julio comenzaban las consultas para la elaboración del presupuesto del siguiente año. Aunque en ocasiones era imposible dejar de abordar algunos aspectos de los programación a futuro durante la rendición de cuentas o dejar de referirse a los logros alcanzados cuando se discutía el presupuesto del próximo año, se les trataba como actividades diferenciadas.

1993: Elaboración del presupuesto de 1994

El proceso para la elaboración del presupuesto de 1994 siguió básicamente el procedimiento empleado el año anterior, con una innovación: la organización de la discusión en la Asamblea por mesas de trabajo. Después de las tres primeras actividades de la Asamblea, que se realizaban en plenaria (presentación del diagnóstico parroquial, entrega de la información sobre costos, información sobre el monto de los recursos disponibles), los asistentes se organizaban en grupos que representaban sectores: educación, salud, transporte, servicios públicos, economía, etc. Allí, asistidos por un facilitador, identificaban las prioridades, pero ahora sectorialmente.

De esta manera se buscaba que la gente trascendiera la visión de su barrio o urbanización y lograra pensar en términos de la parroquia como un todo. Posteriormente, las prioridades por sector eran llevadas a la plenaria, donde los asistentes asignaban a cada una de ellas una ponderación que permitía entonces hacer la selección final de las prioridades de la parroquia. Luego se firmaba el Acta Compromiso que recogía la voluntad del municipio de velar que el monto de recursos comprometidos se invirtiera en las obras escogidas.

De nuevo se dio continuidad al proceso de rendición de cuentas.

1994: Elaboración del presupuesto de 1995

1994 fue un año de evaluación y reorientación de la experiencia del presupuesto participativo en el Municipio Caroní. Producto de la práctica continua de evaluación interna de la gestión de la Alcaldía, se observó un significativo grado de desintegración en las acciones y políticas del área social: educación, salud, cultura, etc. y se llegó a la convicción de que si eso podía ser percibido desde el interior de la Alcaldía, lo mismo tenía que estar ocurriendo con la comunidad.

Por otro lado, surgió un cuestionamiento: algunos directivos de la Alcaldía se preguntaban si al discutir con las comunidades sólo el presupuesto correspondiente a la Partida 70 (obras y servicios para la formación de capital)³ no se estaría induciendo a la gente a pensar exclusivamente en obras físicas de “cabilla y cemento”; si estaban en lo cierto, era imperativo cambiar de orientación y encontrar alguna manera de hacer pensar a la población también en programas y proyectos de corte social de “carne y hueso”.

Se emprendió un arduo trabajo interno con todas las direcciones de la Alcaldía involucradas para evaluar todos los programas y proyectos en marcha; se estudiaron también todas las peticiones que habían sido formuladas por las comunidades durante los años anteriores y a las cuales no se había dado todavía una respuesta, así como las políticas de la propia Alcaldía en diversas áreas. Con base en ese análisis se diseñó un plan de acciones a ser ejecutadas en 1995, para hacer una propuesta a las comunidades. De este modo, cuando se acudió a las Asambleas por parroquia en 1994, no fue para que las comunidades por cuenta propia definieran las prioridades de actuación, sino para presentarles una propuesta, a ser validada con los ciudadanos, en cuyas manos se dejaba el ordenamiento de las acciones de acuerdo a sus preferencias. El propósito de este cambio era “insinuar” a la población la necesidad introducir un cambio de orientación en el proceso.

Por supuesto, este cambio supuso la suspensión de la modalidad de las mesas de trabajo, lo cual fue inmediatamente percibido y reclamado por la población.

3. A partir de 1995, con el cambio en el Código de Cuentas del Presupuesto Público introducido por la Ocepre, la anterior Partida 70 (obras y servicios para la formación de capital) cambia de denominación por la Partida 4.04 (activos reales).

Durante 1994 tuvo lugar el proceso denominado “Pón-gale nombre a su parroquia”. Desde principios de año se comenzó a promocionar la idea entre la población; se organizaron asambleas para que la gente sugiriera nombres; después, con esos nombres se llamó a un referéndum en el mes de septiembre para que la comunidad de cada parroquia decidiera (en cada parroquia se colocaron buzones para que las personas votaran por el nombre de su preferencia). Una vez procesados los resultados del referéndum, se presentó de nuevo a la Asamblea Legislativa el proyecto de delimitación de las parroquias, el cual fue finalmente aprobado en el mes de diciembre.

También durante este año se realizó el proceso de rendición de cuentas.

1995: Elaboración del presupuesto de 1996

Continuando con la intención de reorientar el proceso, en 1995 se introdujo un cambio muy importante. En lugar de someter a discusión con las comunidades el 40% del monto de la partida de activos reales, se introdujo la noción de los Proyectos de Cogestión.

Programa de Cogestión: Fortaleciendo la Participación Ciudadana

El enfoque de este programa va más allá de las obras de cabilla y cemento; se privilegian proyectos de capacitación y formación para la vida, para el desarrollo humano y para el crecimiento personal y ciudadano

El Programa de Cogestión tiene como objetivo, orientar y apoyar a las comunidades organizadas de las diferentes parroquias, en aspectos técnicos, financieros, legales y organizacionales, para la selección, formulación y ejecución de proyectos de cogestión comunitaria.

A través de este programa, la comunidad cuenta con una herramienta para afrontar sus problemas, al tiempo que fortalece el compromiso con su solución. Es lo que entendemos como profundización de la Democracia.

Inicio de la experiencia

Durante las Jornadas del Plan Presupuesto (septiembre de cada año), Comunidad y Alcaldía definen las prioridades de su parroquia. Los vecinos establecen cuáles pueden asumir conjuntamente con la Administración Municipal. Se inicia entonces la atención a los vecinos, quienes formulan los proyectos y abordan su ejecución, administrando los recursos públicos que les son transferidos y de los que posteriormente deberán rendir cuentas.

¿Qué es un proyecto de cogestión?

Es una propuesta de acción que implica la corresponsabilidad entre la Comunidad y la Alcaldía (o también con otro organismo), para el logro de una ciudad digna. Mediante la participación y el compromiso de los vecinos pueden lograrse las soluciones con conciencia de costos y esfuerzos compartidos.

Fuente: Almacaróni, Programa de Cogestión (Folleto Promocional)

La Alcaldía dispuso de un fondo por un monto de 500 millones de bolívares para ser asignados a proyectos en las áreas prioritarias seleccionadas por las parroquias, pero a ser ejecutados no por cuenta exclusiva del municipio, sino en colaboración con las comunidades. Debido a que el segundo período de Clemente Scotto concluyó en diciembre de 1995, la ejecución de los primeros programas de cogestión correspondió a la administración encabezada por la Prof. Pastora Medina, Alcaldesa electa para el período 1996-1998.

Las cifras de la Memoria y Cuenta de Almacaróni sobre la gestión de 1996 muestran que aunque la asignación presupuestaria para los proyectos de cogestión era de 500 millones de bolívares, sólo se ejecutaron unos 183 millones de bolívares. Entre las razones que explican este comportamiento se encuentran por una parte, las dificultades de las comunidades y de la propia Alcaldía para conceptualizar y formular los proyectos y por la otra, una importante rota-

ción de personal en los cuadros profesionales como consecuencia del cambio de autoridades, ello pese a que ambos alcaldes fueron postulados por la misma organización política (La Causa R).

Otro cambio significativo se introdujo en el procedimiento para establecer las prioridades de las parroquias. Además del restablecimiento de la modalidad de las mesas de trabajo, que habían sido reclamadas vigorosamente por la población en las Asambleas del año anterior, se introdujo una innovación para lograr una interacción entre los diferentes sectores representados en las mesas de trabajo. Al final de la jornada en las mesas por sectores, cada grupo tenía que designar a un representante para una mesa de negociación (en los instructivos correspondientes se indicaba cómo hacerlo y el perfil deseable del negociador); allí, cada uno de ellos presentaba las prioridades de su grupo para ser contrastadas con las de los demás y escoger finalmente las prioridades de la parroquia en su conjunto.

Finalmente, se suscribió el Acta Compromiso entre la Alcaldía y los asistentes a la Asamblea. Este año el compromiso de ejecución de los fondos era compartido entre ambas partes en el desarrollo de los proyectos de cogestión.

También durante este año se realizó el proceso de rendición de cuentas.

1996: Elaboración del presupuesto de 1997

1996 es otro año importante para el proceso del presupuesto participativo en Almacaróni por dos razones: es el primer presupuesto formulado por la nueva administración y entran en la escena las Juntas Parroquiales, electas directamente por la población en diciembre de 1995.

A juicio de la Alcaldía, la incorporación de las Juntas Parroquiales al proceso fue muy positiva, se convirtieron en un brazo auxiliar del gobierno local participando en el diseño, convocatoria y organización de las asambleas del presupuesto. Se ha tratado de mantener un trabajo coordinado, realizando reuniones periódicas para concertar las actuaciones, lo cual es muy importante en un escenario donde no están muy claras cuáles son las competencias y responsabilidades que les corresponden a estas instituciones.

La experiencia de la elaboración del presupuesto de 1997 pone en relieve la existencia de una controversia –todavía no resuelta– respecto a cuál es la modalidad más apropiada para lograr que la población obtenga una visión de la problemática general de la parroquia: las mesas de trabajo sectoriales o las mesas de trabajo integrales (intersectoriales). De hecho, durante las asambleas realizadas en 1996 se decidió probar de nuevo el esquema de las mesas de trabajo integrales.

Una vez que cada mesa se trabajó culminó con su selección de preferencias, éstas fueron llevadas a discusión en plenaria para que los asistentes hicieran su ponderación y eligieran así las prioridades de la parroquia. Posteriormente, se procedió a la firma del Acta Compromiso.

De nuevo la ejecución del presupuesto participativo se canalizó a través del Programa de Cogestión; el fondo correspondiente se dividió entre las parroquias 50 por ciento en partes iguales y 50 por ciento en función de la población.

Las cifras de la Memoria y Cuenta de Almacaroní sobre el ejercicio fiscal de 1997 muestran que de la asignación presupuestaria para los proyectos de cogestión (500 millones de bolívares), se ejecutaron 429 millones de bolívares (86% de lo programado). Este año se realizó un importante esfuerzo de formación tanto en las comunidades como en la misma Alcaldía en técnicas de conceptualización y formulación de proyectos.

El proceso de rendición de cuentas incluyó no sólo lo relativo a la actuación de la Alcaldía, sino la ejecución de los proyectos de cogestión en cada parroquia y la incorporación de las Juntas Parroquiales.

1997: Elaboración del presupuesto de 1998

Una variante en el proceso respecto al año anterior es que las mesas de trabajo se organizaron nuevamente por sectores (imponiéndose este año la postura de quienes piensan que ésta es la modalidad más adecuada). La asignación presupuestaria para el fondo del Programa de Cogestión se elevó a 1.000 millones de bolívares.

Evaluando la ejecución presupuestaria de Almacaroní al tercer trimestre del año 98 (no se dispone de las cifras para el cierre del ejercicio), era relativamente fácil anticipar que de nuevo los resultados del Programa de Cogestión estarían muy por debajo de lo programado. Ello, como consecuencia de la significativa caída de los ingresos de la Alcaldía, tanto por efecto en la disminución del Situado Municipal (producto a su vez de la caída de los ingresos ordinarios de la nación por la disminución del precio del petróleo), como por la merma en la recaudación de los impuestos locales a consecuencia de la reducción de la actividad económica en el municipio. Las autoridades locales esperaban, sin embargo, que la población estuviese en disposición de entender y aceptar esta situación, ya que se le había informado debidamente con el objeto de tener reglas del juego claras; de hecho, las experiencias previas con las discusiones de las tarifas del aseo urbano y del transporte sugerían que si la situación estaba clara para la población, su reacción ante los problemas sería de apertura y colaboración.

Dos innovaciones importantes introducidas en 1997 son: la divulgación de información previa sobre la metodología a ser utilizada en las reuniones del presupuesto y la elaboración de una herramienta computacional que permite sistematizar toda la información recogida en las Asambleas del Presupuesto por parroquias, para orientar la formulación del presupuesto de cada una de las distintas unidades operativas de la Alcaldía. En lo que no se ha podido avanzar con la debida celeridad y eficacia es en la estructuración de un sistema de información de la ejecución presupuestaria que genere oportunamente indicadores para introducir los correctivos necesarios.

Resumen de la evolución de la experiencia del presupuesto participativo

El Cuadro 2 intenta resumir la evolución de la experiencia del Municipio Caroní con la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto.

Cuadro 2
Resumen de la evolución de la experiencia del presupuesto participativo del Municipio Caroní

Año	Procedimiento empleado
1990: Presupuesto 1991	<ul style="list-style-type: none"> Recepción no sistematizada de peticiones Mapa de peticiones Establecimiento de prioridades y decisiones de asignación a cargo de la Alcaldía
1991: Presupuesto 1992	<ul style="list-style-type: none"> Campaña de información al público: «El Presupuesto no es una caja negra» Buzones para la recepción de peticiones de las comunidades Asambleas en diferentes puntos de la ciudad para recoger peticiones de la comunidad Establecimiento de prioridades y decisiones de asignación a cargo de la Alcaldía Primera rendición de cuentas del Alcalde sobre la gestión de 1990
1992: Presupuesto 1993	<ul style="list-style-type: none"> Se crea la Oficina de Planificación Municipal Se organizan Asambleas de Presupuesto por parroquia. Aunque no existen todavía formalmente, se adopta el proyecto de delimitación de las mismas elaborado por la Alcaldía Se realizan las Asambleas bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> Presentación de un diagnóstico parroquial, a cargo del Alcalde Entrega de información sobre costos unitarios de ejecución de obras Asignación de una porción del monto de la Partida 70 para cada parroquia Discusión y selección de prioridades para la parroquia Firma de un Acta Compromiso Asambleas de rendición de cuentas durante los meses de febrero, marzo y abril
1993: Presupuesto 1994	<ul style="list-style-type: none"> Se convocan las Asambleas por parroquia Se realizan las Asambleas bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> Presentación de un diagnóstico parroquial, a cargo del Alcalde Entrega de información sobre costos unitarios de ejecución de obras Asignación de una porción del monto de la Partida 70 para cada parroquia División en mesas de trabajo por sectores para la discusión y selección de prioridades para cada sector Discusión en plenaria para la selección de las prioridades de la parroquia Firma de un Acta Compromiso Asambleas de rendición de cuentas durante los meses de febrero, marzo y abril
1994: Presupuesto 1995	<ul style="list-style-type: none"> Se convocan las Asambleas por parroquia Se realizan las Asambleas bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> Exposición inicial a cargo del Alcalde Presentación a cargo de la Dirección de Desarrollo Social del plan de acciones propuesto para 1995 Validación del plan con la parroquia Ordenamiento de las acciones propuestas de acuerdo a las prioridades de los miembros de la parroquia Desarrollo del proceso «Póngale nombre a su parroquia», incluyendo la realización de un referéndum Aprobación formal de la delimitación de las parroquias por parte de la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar Asambleas de rendición de cuentas durante los meses de febrero, marzo y abril
1995: Presupuesto 1996	<ul style="list-style-type: none"> Se convocan las Asambleas por parroquia Se realizan las Asambleas bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> Exposición inicial a cargo del Alcalde Introducción y descripción del Programa de Cogestión y asignación del monto correspondiente a la parroquia (fracción del fondo de 500 millones de bolívares) División en mesas de trabajo por sectores para la discusión y selección de prioridades para cada sector Selección de representantes para la mesa de negociación Discusión en la mesa de negociación y selección de las prioridades de la parroquia Firma del Acta Compromiso Proyectos de Cogestión Asambleas de rendición de cuentas de la Alcaldía durante los meses de febrero, marzo y abril
1996: Presupuesto 1997	<ul style="list-style-type: none"> Se convocan las Asambleas por parroquia Se realizan las Asambleas bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> Exposición inicial a cargo del Alcalde Asignación del monto correspondiente a la parroquia del fondo destinado al Programa de Cogestión (500 millones de bolívares) División en mesas de trabajo integrales (no por sectores) para la discusión y selección de las prioridades de la parroquia Discusión en plenaria para la ponderación y selección final de las prioridades de la parroquia Firma del Acta Compromiso Proyectos de Cogestión Asambleas de rendición de cuentas de la Alcaldía, las Juntas Parroquiales y las comunidades (sobre la ejecución de los Proyectos de Cogestión) durante los meses de febrero, marzo y abril
1997: Presupuesto 1998	<ul style="list-style-type: none"> Se convocan las Asambleas por parroquia Se realizan las Asambleas bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> Exposición inicial a cargo del Alcalde Asignación del monto correspondiente a la parroquia del fondo destinado al Programa de Cogestión (1.000 millones de bolívares) División en mesas de trabajo sectoriales para la discusión y selección de las prioridades de cada sector Discusión en plenaria para la ponderación y selección final de las prioridades de la parroquia Firma del Acta Compromiso Proyectos de Cogestión Asambleas de rendición de cuentas de la Alcaldía, las Juntas Parroquiales y las comunidades (sobre la ejecución de los Proyectos de Cogestión) durante los meses de febrero, marzo y abril Sistematización de las demandas de las comunidades en cada unidad operativa de la Alcaldía (herramienta computacional)

Las cifras

Para completar el cuadro descriptivo de la experiencia del presupuesto participativo de Almacaroní, en el Cuadro 3 se presentan las cifras correspondientes al presupuesto de gastos ejecutados del municipio en el período 1992-1997. También se muestra durante cada año la porción del presupuesto sujeta al proceso de participación ciudadana; nótese que entre 1992 y 1994 esa porción era calculada como el 40 por ciento del monto de la Partida 70 (Obras y servicios para la formación de capital), mientras que a partir de 1996 se establece como un monto fijo determinado por la Alcaldía.

Otro elemento importante a destacar es que para el período 1992-1994 no es posible verificar la ejecución real del presupuesto participativo, ya que el sistema de contabilidad fiscal utilizado no distingue entre estos recursos y el resto del monto correspondiente a la Partida 70 (60 por ciento restante). A partir de 1996, cuando se ponen en marcha los Proyectos de Cogestión, sí puede llevarse el control de la ejecución presupuestaria de este programa de una

manera minuciosa y precisa, haciéndose posible la comparación entre las cifras presupuestadas inicialmente y las realmente ejecutadas.

Cuadro 3
Presupuesto participativo de Almacaroní 1992-1997 (miles de Bs.) Cifras ejecutadas

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Presupuesto total de gastos	1.030.446,7	1.463.945,2	2.576.884,4	5.041.507,1	8.989.057,6	20.098.463,3
Partida 70/Activos reales	374.398,4	513.440,8	852.147,1	1.688.368,5	1.604.399,1	4.630.506,2
% sobre el Presupuesto total	36,33	35,07	33,07	33,49	17,85	23,04
Presupuesto participativo/ Programa de Cogestión						
• presupuestado					500.000,0	500.000,0
• ejecutado	149.759,4	205.376,3	340.858,8		183.485,7(*)	429.558,4(*)
% sobre Partida 70/Act. Reales						
• presupuestado	40,00	40,00	40,00		31,16	10,80
• ejecutado					11,44(*)	9,28(*)
% sobre el Presupuesto total						
• presupuestado	14,53	14,03	13,23		5,56	2,49
• ejecutado					2,04(*)	2,14(*)

(*) ejecución presupuestaria

Fuente: Almacaroní, Memorias y Cuentas, 1992-1997

III. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNICIPIO CARONÍ: COMPARACION CON PORTO ALEGRE

Descripción y alcance

El caso de Porto Alegre es ampliamente conocido y ha sido descrito por Moura en uno de los capítulos de esta revista y por Navarro (1996, 1997, 1998) entre otros autores. Por ello, en esta parte y para los fines comparativos, sólo se incluye el Cuadro 4 donde se sintetizan los procesos e instancias de participación relacionados con el presupuesto participativo en los Municipios de Caroní y de Porto Alegre.

Cuadro 4
Fases del proceso

Orçamento Participativo, Porto Alegre	Presupuesto participativo, Almacaroní
<ul style="list-style-type: none"> • Primeras Plenarios Temáticas (asambleas sectoriales) y preparación de la primera ronda (<i>rodada</i>) de asambleas territoriales • Primera ronda de asambleas en las regiones (16 en total), organizadas por la Municipalidad. Se realizan bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> 1. Informe del Alcalde sobre la ejecución presupuestaria del año anterior y la del año en curso 2. Informe del Alcalde sobre los recursos disponibles para inversión en el próximo año 3. Elección de delegados para la segunda ronda • Reuniones intermedias y Plenarios Temáticas en las regiones. Se eligen informalmente los representantes al <i>Conselho de Orçamento Participativo (COP)</i> y se definen prioridades de inversión (que serán formalizadas en la segunda ronda) • El gobierno municipal prepara las demandas sectoriales • Segunda ronda en las regiones con asambleas y Plenarios Temáticas (organizadas por la Municipalidad). Se designan delegados al COP; se definen prioridades y se confecciona una agenda de demandas • Se instala el COP. Discusión de los criterios y la asignación de los recursos • El Gabinete de Planificación (GAPLAN) coordina demandas internas (de la Municipalidad) con demandas regionales y sectoriales (derivadas de las Plenarios Temáticas); elabora la propuesta de presupuesto con el COP y realiza un análisis interno • COP discute y aprueba el presupuesto del Plan de Inversiones • El Alcalde aprueba el Plan de Inversiones y lo envía a la Cámara. Puede concertar con el COP • La <i>Câmara de Vereadores</i> aprueba el Plan de Inversiones. Puede devolver al Alcalde para concertar con el COP • Delegados regionales supervisan obras e informan públicamente 	<ul style="list-style-type: none"> • Se convocan las Asambleas por parroquia (10 en total) • Se realizan las Asambleas bajo el siguiente esquema: <ol style="list-style-type: none"> 1. Exposición inicial a cargo del Alcalde 2. Asignación del monto correspondiente a la parroquia del fondo destinado al Programa de Cogestión 3. División en mesas de trabajo <i>sectoriales</i> para la discusión y selección de las prioridades de cada sector 4. Discusión en plenaria para la ponderación y selección final de las prioridades de la parroquia 5. Firma del Acta Compromiso • Proyectos de Cogestión • Asambleas de rendición de cuentas de la Alcaldía, las Juntas Parroquiales y las comunidades (sobre la ejecución de los Proyectos de Cogestión) durante los meses de febrero, marzo y abril • Sistematización de las demandas de las comunidades en cada unidad operativa de la Alcaldía, para orientar la asignación de los recursos presupuestarios en las diferentes áreas

Originalmente, en Porto Alegre la experiencia participativa en materia de formulación del presupuesto se ocupó fundamentalmente del establecimiento de las prioridades de inversión, luego se fue extendiendo a cuestiones generales relacionadas con el presupuesto. Por su parte, el Consejo del

Presupuesto Participativo (COP) entró a intervenir gradualmente en otros asuntos de gobierno, como por ejemplo las políticas salariales, un sistema de carrera para los empleados gubernamentales y las políticas sectoriales (Navarro, 1998). A través de las Plenarios Temáticas, los diferentes actores participan en la discusión de temas aún más globales tales como el desarrollo económico y el desarrollo urbano, entre otros.

En términos del alcance o repercusión del proceso de participación ciudadana, en el caso de Porto Alegre se observa una significativa cesión del poder de decisión hacia las comunidades en materia de asignación de los recursos destinados a la inversión; se estima que entre 1989 y 1997 se han invertido en promedio unos US\$ 80 millones por año, lo que representa un 15% del total de los ingresos recaudados en el período. Posteriormente, los ciudadanos también disponen de mecanismos para hacer el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria (Navarro, 1998).

En el Municipio Caroní, el proceso participativo está limitado a las decisiones de asignación de una porción del presupuesto de inversiones. En principio, esa porción se estableció en un 40 por ciento de la Partida 70 (Obras y servicios para la formación de capital), que equivalía aproximadamente a un 14% del presupuesto total de gastos. Con el cambio de orientación hacia los proyectos de Cogestión y el establecimiento del fondo para tal fin, disminuyó significativamente la porción del presupuesto total de gastos que es asignado con la participación de los ciudadanos (en 1997, apenas un 2 por ciento del presupuesto total de gastos).

Durante los primeros años de la experiencia, la comunidad tenía una participación significativa a nivel de la programación de los gastos (formulación del presupuesto) pero no existían los mecanismos adecuados para garantizar que los compromisos contraídos efectivamente se cumplieren. Con la creación de los Proyectos de Cogestión, la comunidad ha ganado control sobre la ejecución presupuestaria, pero a costa de una merma significativa en el alcance de las decisiones en las cuales puede intervenir; es decir, en el monto del presupuesto sobre el cual pueden tomar decisiones. En el marco de estos proyectos, los recursos financieros son transferidos en su totalidad a la comunidad correspondiente, a través de un fideicomiso cuya administración es de su entera responsabilidad y sólo le rinde cuentas al resto de los ciudadanos de la parroquia en las asambleas para la rendición de cuentas.

Podría decirse que en el caso de Porto Alegre se alcanzó una solución que ha permitido lograr simultáneamente un alcance creciente del proceso participativo –circunscrito primero a las decisiones de inversión y extendido posteriormente a otros ámbitos– y asegurar el control sobre la ejecución del gasto, mediante la figura de los delegados regionales responsables de la supervisión de las obras e información al público en general.

Partidos Políticos de Izquierda y Democracia Radical

Las dos experiencias se desarrollan en ciudades con una base económica de tipo industrial. Fueron concebidas desde sus comienzos por partidos de izquierda sin experiencia

previa de gobierno: en Porto Alegre, el Frente Popular donde se destaca el Partido de Los Trabajadores, el cual hizo una oposición férrea a la dictadura militar, y en Caroní, la Causa Radical cuyos antecedentes incluyen el liderazgo del movimiento de los trabajadores de la industria siderúrgica en la zona y el haber enfrentado al bipartidismo tradicional venezolano que ha signado el periodo democrático de 1958 a 1998. En consonancia con su ideología, en ambos casos se realiza un esfuerzo considerable por diferenciarse en su gestión de los partidos políticos tradicionales ampliando el alcance del proceso de participación ciudadana dentro del enfoque de la democracia radical.

En ambos casos, la carencia de un Reglamento o normativas que regulen la participación dentro de estos procesos, ha traído como consecuencia la instrumentación de una gran diversidad de mecanismos participativos tales como asambleas de diversos tipos (parroquiales, sectoriales, regionales), rondas y mesas de trabajo y de discusión, plenarios temáticas y procesos cogestionarios, entre otros. Esto, junto con la falta de ejemplos de referencia, ha contribuido también a la adopción de un enfoque flexible e incrementalista de la participación donde las estrategias utilizadas son evaluadas y modificadas sistemáticamente en pro de lograr el objetivo democratizador. El hecho que ambas experiencias se iniciaran hace una década y haya habido una continuidad en el tiempo, ha favorecido el enfoque incremental.

Democracia directa versus democracia representativa

El proceso de decisión sobre el presupuesto anual del gobierno local puede fundamentarse bien sea en la democracia representativa, en la democracia directa o en ambas; en Porto Alegre se combinaron elementos de democracia directa (caso de las primeras plenarios temáticas y de la primera ronda en las regiones) con elementos de democracia representativa (elección de representantes al Consejo del Presupuesto Participativo) mientras que en Caroní se privilegió la democracia directa. En Caroní, las asambleas de presupuesto equivalen a las rondas del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, con la diferencia que estas asambleas producen en una sola sesión el acuerdo esperado mientras que en Porto Alegre, se requieren varias sesiones o rondas antes de arribar a un resultado. Tanto en Porto Alegre como en Caroní, una vez que el presupuesto asignado ha sido distribuido mediante mecanismos participativos (directos y/o representativos), la ley establece que el Alcalde o Prefeito lo presente a la Cámara de Concejales o *Vereadores* para su aprobación formal. En esta instancia se activan de nuevo los mecanismos formales de la democracia representativa; no obstante, después de las intensas negociaciones que ha sufrido el presupuesto en las instancias participativas previas, resulta improbable que los concejales o *vereadores* lo cuestionen ya que ello podría poner en tela de juicio su legitimidad.

Sin embargo, en ambos casos existe preocupación por el grado de representatividad de las asambleas del presupuesto. Aunque en los dos casos, el número de asistentes a las asambleas ha ido aumentando progresivamente, sólo participa en ellas una fracción minoritaria de la población de la

región o de la parroquia. En las dos municipalidades se han multiplicado los esfuerzos por ampliar al máximo posible las convocatorias y atraer a los participantes, que por lo demás tienden a concentrarse en los sectores más pobres de la población, por la circunstancia de reunir las necesidades más apremiantes.

De acuerdo con la ley, los Concejales o Vereadores son elegidos de forma directa y secreta por todos los pobladores del Municipio y por lo tanto, son la instancia formal de representación de sus intereses; por el contrario, en Porto Alegre, la participación en las asambleas, mesas de trabajo, rondas e incluso en el Consejo del Presupuesto Participativo es voluntaria y depende del interés y de la disponibilidad de tiempo de los miembros. Ello plantea el interrogante acerca de la capacidad de las instancias directas de participación para representar los intereses de todos los grupos sociales y unidades territoriales: ¿qué ocurre en aquellos casos en los cuales la participación de un determinado grupo social o unidad territorial para elaborar el presupuesto sea baja o, por el contrario, cuando un grupo social o unidad territorial participa más activamente que otro?

El hecho que sea la población más pobre y la unidades territoriales más necesitadas de servicios quienes tienden a movilizarse en mayor grado y participar en las negociaciones antes descritas, puede generar un sesgo en la asignación de recursos hacia estas zonas de una manera preferente. Sin embargo, es factible que lo que se pierde en representatividad se gane en equidad social, ya que de este modo se da una transferencia de la renta que puede contribuir a reducir las grandes desigualdades que existen en la dotación de los servicios básicos entre las distintas unidades territoriales. También pudiera potenciarse el logro de la eficiencia definida en términos políticos, si es el caso que el logro de una mayor equidad forma parte de los fines que han sido definidos políticamente en el proceso participativo.

Clientelismo, transparencia y nuevos clientelismos

Una de las ventajas de la democracia directa presente en ambas experiencias, es que tiende a reducir las prácticas clientelares que tradicionalmente han existido en las relaciones entre los representantes políticos y la población votante. En ambos casos se observa que la población que se involucra en el proceso participativo actúa como "ojos que controlan" exigiendo la transparencia del proceso de asignación y ejecución del presupuesto y la rendición de cuentas. En Porto Alegre, la rendición de cuentas del Alcalde cubre dos períodos de gestión: se informa sobre la ejecución del presupuesto del año anterior y cómo va la ejecución del año en curso. Este proceso de rendición de cuentas se cumple durante la primera ronda de las reuniones del presupuesto. En Caroní, la rendición de cuentas corresponde sólo a la gestión del año anterior y aunque se realiza como una actividad separada del proceso participativo de formulación del presupuesto municipal (el cual tiene lugar durante el período febrero-abril de cada año), está íntimamente relacionado con aquél, ya que los ciudadanos tienen la oportunidad de hacer el seguimiento de los requerimientos y propuestas que han formulado al gobierno

municipal. La rendición de cuentas compromete no solamente al Alcalde, sino a los representantes de las Juntas Parroquiales y a los responsables en las comunidades de los Proyectos de Cogestión.

La participación en el presupuesto vía la democracia directa, la erosión de las relaciones clientelares tradicionales y la autonomía de las organizaciones sociales no necesariamente produce de forma automática el pluralismo democrático y la eliminación de las prácticas clientelares. Dependiendo del grado de consolidación del sistema democrático, de los niveles de organización social, de la bonanza o escasez de los recursos a distribuir y de la homogeneidad o heterogeneidad socioeconómica de los pobladores del municipio, pueden aparecer nuevas formas de clientelismo que difieren tanto del clientelismo tradicional como del pluralismo democrático. Entre estas formas se encuentran el denominado semiclientelismo (Fox, 1994) y los clientelismos de clases sociales o aquellos que envuelven a las unidades territoriales (García-Guadilla, 1997). Cuanto mayor sea la precariedad de los recursos con que cuenta el municipio y mayor también la heterogeneidad socio-económica de las unidades territoriales, mayores las posibilidades de que se establezcan relaciones clientelares del nuevo tipo, las cuales no se establecen ya entre individuos (representante político y votante) sino entre las organizaciones sociales que representan a las unidades territoriales y los representantes políticos. Dentro de este tipo de clientelismo, la organización de pobladores de una unidad territorial consideran que deben tener un tratamiento preferencial por parte del Municipio. Este tipo de relación entre el municipio y las organizaciones sociales no implica relaciones de ciudadanía puesto que la relación política entre las partes se basa en la prebenda de proyectos o servicios para aquella organización social que más presiona políticamente, a costa de la exclusión de las que no participan o de aquellas que participan en un menor grado.

La erosión de estos nuevos clientelismos requeriría que todas las organizaciones socio-territoriales representativas de la pluralidad de problemas e intereses del municipio se movilizaran y participaran en el proceso de elaborar el presupuesto participativo. Sin embargo, ello no siempre es posible ni siquiera deseable si se asume que la participación debe ser un acto ciudadano voluntario y que existen actores (tales como los concejales o vereadores) institucionalizados, es decir, que fueron elegidos como representantes de los intereses individuales o grupales. Por otro lado, la participación representa un costo en tiempo y recursos no solo para las instancias que la promueven sino también para los ciudadanos; aparte de tener mayor interés en participar porque se tienen más necesidades, una de las razones por las cuales los más pobres tienden a participar más en este tipo de propuestas pudiera tener que ver con el hecho que un alto porcentaje está desempleado y otro porcentaje aún mayor labora en actividades informales que no exigen de un horario fijo. Ello plantea el interrogante de si se debe construir o no una democracia directa con "los pobres" a costa de la exclusión de otros grupos de la población.

Las observaciones anteriores no implican que la participación directa no sea deseable, sino que ésta tiene mayo-

res posibilidades de contribuir a la democratización en un contexto donde tanto el clientelismo tradicional como los nuevos clientelismos estén atenuados y donde se combinen de forma óptima los mecanismos representativos con los de la democracia directa⁴.

Cultura cívica y cultura política

Otro de los requisitos para el éxito de la democracia directa parece ser la existencia de una cultura cívica la cual se manifiesta en el número y fortaleza de las organizaciones sociales autónomas para representar el pluralismo y la diversidad de intereses que existen en la sociedad civil (Dahl, 1982; Putnam, 1993). También en la existencia de una cultura política que permita trascender los intereses parciales de las organizaciones socio-territoriales. El hecho que en Porto Alegre y Caroní ganaran gobiernos de izquierda en los últimos diez años parece indicar que los pobladores de ambos municipios comparten un proyecto de democracia radical. Por otra parte, ambas localidades detentan niveles de organización social y política superiores al promedio nacional⁵; sin embargo, los altos niveles de organización encontrados en Caroní no necesariamente implican el pluralismo democrático ni reflejan una alta cultura cívica. En Caroní y en menor medida en Porto Alegre, aún están por conformarse este tipo de organizaciones.

Una de las interrogantes que surge al analizar los casos de Porto Alegre y Caroní, es cómo lograr trascender los intereses particularistas e individualizados de las unidades territoriales o de los diferentes grupos socioeconómicos que por lo general se tienden a expresar en las asambleas, mesas de trabajo y rondas de discusión, de forma de lograr una visión global de la problemática del municipio ¿Cómo crear una cultura ciudadana que trascienda los intereses clientelizados y particularistas de los grupos socioeconómicos y de las organizaciones socio-territoriales? Las experiencias analizadas plantean algunos intentos de respuesta a este interrogante. En el caso de Porto Alegre, se introdujo la figura de las Plenarias Territoriales; se trata de reuniones de base sectorial y no territorial donde se eligen los siguientes cinco temas para los debates: i) organización de la ciudad y desarrollo urbano; ii) salud y asistencia social; iii) desarrollo económico y sistemas tributarios; iv) transporte y circulación; v) educación, cultura y esparcimiento. Se organizan con las mismas características de las asambleas regionales y cada una tiene el derecho a designar también consejeros para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Las cifras

4. En ámbitos relativamente homogéneos en lo que se refiere al nivel socioeconómico y a la dotación de infraestructura como lo es el caso de Villa El Salvador en Perú, los mecanismos de democracia directa parecen combinarse más fácilmente con el logro de la equidad y con la representación que en los casos que aquí se estudian.

5. En el Municipio Caroní, un elevado porcentaje de los residentes está constituido por migrantes de otras regiones del país que durante el período 1960-1990 se asentaron en la ciudad invadiendo terrenos de la Corporación Venezolana de Guayana; estos grupos tuvieron que organizarse para permanecer en las tierras invadidas y acceder a los servicios básicos. Adicionalmente, muchos de estos obreros se incorporaron a las empresas del Estado tales como SIDOR (empresa estatal siderúrgica) donde la Causa R logró la hegemonía de los sindicatos de trabajadores.

muestran que las Plenarias temáticas han tenido éxito en atraer sectores nuevos al proceso (sectores de clase media y del ámbito empresarial) y han agregado calidad y complejidad a las orientaciones y propuestas del Orçamento Participativo (Navarro, 1998).

En el caso del Municipio Caroní, todavía no se ha encontrado una respuesta satisfactoria a este problema tal y como lo pone en evidencia el debate inconcluso entre las mesas de trabajo integrales vis a vis las mesas de trabajo sectoriales. Por otro lado, fuera del contexto del proceso presupuestario, se han estructurado iniciativas orientadas a resolver esta problemática, como la creación del Consejo de Economía Social, que es la instancia concebida para discutir el proyecto productivo de la ciudad.

Una duda que surge de la revisión de esta experiencia es en qué medida el presupuesto participativo constituye el ambiente más propicio para discutir el tema de la visión global del municipio o de la ciudad, o si esta discusión debe darse dentro del contexto de la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) donde los distintos agentes o actores sociopolíticos deben confrontar sus visiones sobre el futuro deseable. En Porto Alegre, la discusión sobre la visión futura del desarrollo económico, social y urbano del municipio o ciudad se da en las Plenarias Temáticas y en discusiones especiales como la "Cidade Constituyente". En Venezuela, la ley establece que las diferentes demandas de los actores sociopolíticos locales (donde además del alcalde, concejales y residentes también deben incluirse a los comerciantes, al sector inmobiliario y a los organismos públicos del nivel central) deben canalizarse a través del PDUL que es el instrumento por excelencia para normar y ordenar el uso del espacio y las actividades urbanas del municipio. El PDUL en Venezuela se elabora de acuerdo con metodologías normativas que en la práctica excluyen la participación en el proceso más allá de la consulta y niegan la existencia de conflictos de intereses entre los actores. A partir de la aprobación de la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) en 1989 para conciliar el régimen municipal con el proceso de descentralización, la aprobación del PDUL requiere de negociaciones estratégicas entre los diversos actores. La discrepancia entre la metodología utilizada para la elaboración del PDUL —en la cual participan exclusivamente los técnicos— y los mecanismos para su aprobación —que incluyen la consulta pública a la población y la aprobación formal de la Cámara Municipal—, ha llevado a graves dificultades para aprobar los PDUL no solo en Caroní sino también en la mayoría de los municipios de Venezuela.

El PDUL requiere de un tipo de participación y noción de ciudadanía que trascienda los intereses de las unidades territoriales individuales y permita una visión global de los problemas y una visión compartida sobre el futuro desarrollo del municipio o la ciudad. Por tanto, para que el PDUL haga viables las demandas y asegure las relaciones entre los distintos actores locales dentro de un marco de democracia participativa, se requiere de una transformación de la cultura política que lleve a los actores a demandas de "ciudadanía" o a visiones globales sobre la problemática futura del municipio.

Otra dificultad para aprobar el PDUL es que en la visión sobre el futuro del Municipio intervienen actores o instancias externos del gobierno central como el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), el cual se rige por normativas centralizadas como Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU). En el caso del Municipio Caroní, el PDUL fue realizado en forma participativa siguiendo la metodología de planificación estratégica y el mismo fue aprobado tanto en la consulta pública con la población como por la Cámara Municipal. Sin embargo, fue rechazado por el MINDUR y no ha podido ser instrumentado.

Las limitaciones anteriores parecieran indicar que en la experiencia del Municipio Caroní, la descentralización no ha sido una consecuencia del cambio de la cultura política aún cuando pudiera estarlo estimulando; de hecho, los altos niveles de organización encontrados tanto en Porto Alegre como en Caroní representan un paso en esa dirección. En las dos experiencias analizadas, se observa una creciente "politización de la población" y un aprovechamiento creciente de los mecanismos de participación disponibles. Por otra parte, el enfoque incremental adoptado en ambas experiencias pudiera tener efectos organizativos, ideológicos y políticos importantes a nivel de la población.

Del análisis de ambos casos se desprende que la existencia de un mínimo de organizaciones sociales, así éstas tengan intereses sectorializados y parciales, constituye un requisito para que estos procesos puedan iniciarse; además, pareciera que el proceso de participación de la población en las políticas públicas puede contribuir a fomentar una cultura cívica ciudadana.

IV. REFLEXIONES FINALES

Tanto en Porto Alegre como en Caroní, además de la apertura de nuevos espacios de participación, el proceso de elaboración del Presupuesto Participativo le dió prioridad a la satisfacción de las demandas por servicios básicos de las zonas más pobres. Dicho objetivo fue definido políticamente, es decir, se estableció como una prioridad en el proceso de negociación para definir el monto y distribución del presupuesto. Ello contribuyó a reducir la conflictividad y posiblemente la desigualdad en la dotación de los servicios contribuyendo, al mismo tiempo, a la equidad social.

En ambas experiencias, se observa la apertura de espacios de información acerca de los recursos existentes. También se observa una mayor eficiencia en la distribución de los recursos, ya que al hacerlo de forma directa se evitó el costo de las intermediaciones y se dificultaron las prácticas clientelares tradicionales. El acceso a la información junto con la rendición de cuentas y el compromiso que a título personal asumía el alcalde de hacer cumplir el presupuesto acordado por las comunidades, contribuyeron a una mayor transparencia de la gestión y ejecución del gasto.

Finalmente, resulta relevante destacar que si bien la descentralización en sus inicios no fue el resultado directo de la presión de las organizaciones sociales ni se fundamentó en la existencia de organizaciones cívico-ciudadanas que fueran capaces de trascender los intereses locales, la apertura de espacios de participación como los analizados —que son

posibles gracias a la autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales— puede estar contribuyendo a estimular y fortalecer este último tipo de organizaciones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BENEVIDES, María Victoria (1991): *A ciudadanía ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. San Pablo: Editora Atica.
- CARTAYA, Vanessa y GARCÍA, Haidée (1996): *Almacaroní: una experiencia de participación de la sociedad civil en la gestión municipal*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)-Fundación Friedrich Ebert.
- CUNILL, Nuria (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas Formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo Local-Editorial Nueva Sociedad-CLAD.
- DAHL, Robert (1982): *Dilemmas of Pluralistic Democracy: Autonomy versus Control*. New Haven: Yale University Press.
- FARNHAM, D y HORTONS (1993), "Managing Private and Public Organizations": en Farnham, D. y S Horton (comps.): *Managing the New Public Services*, Londres: Macmillan.
- FOX, Johnatan (1994): "The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics*. Vol. 46. Issue 2. pp. 151-184.
- GARCÍA-GUADILLA, María Pilar (1997): "Eficiencia, equidad y participación en la descentralización local en Venezuela". *Revista América Latina Hoy* No. 21. Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.
- GENRO, Tarso y SOUZA, Uribitan (1997): *Orcamento Participativo. A experiencia de Porto Alegre*. San Pablo: Editora Fundacao Perseu Abramo.
- GUIJARRO, Iris. (1994): "Presupuesto Municipal de Almacaroní". Trabajo presentado en el curso Descentralización del Master en Administración del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).
- HARNECKER, Marta. (1993): *Alcaldía de Porto Alegre. Aprendiendo a gobernar*. La Habana: MEPLA - Alcaldía de Durango, México.
- HARNEKER, Marta (1994): *Alcaldía de Caroní. Gobernar: tarea de todos*. Caracas: Fundarte - Alcaldía de Caracas, Dirección de Imprenta Municipal.
- NAVARRO, Zander (1996): "*Participatory Budgeting: The case of Porto Alegre, Brazil*". Ponencia presentada en el Seminario: Decentralization in Latin America: Innovations and Policy Implications, Caracas, Venezuela, 23-25 Mayo.
- NAVARRO, Zander (1998): "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil". En Bresser Pereira, Luiz C. y Nuria Cunill: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD-Paidós.
- PUTNAM, Robert (1992): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RESTREPO, Daniel (1997): "Eslabones y precipicios entre la participación y la democracia. Seminario: *La participación ciudadana en el marco del fortalecimiento de la democracia*, Caracas: COPRE.
- SOUZA, Uribitan et al. (1996): *O Orcamento participativo e a gestao democrática*. Porto Alegre, mimeo.
- YEPEZ, G. (1993): *La Causa R: Origen y Poder*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.

